

Edita:
Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa

*Balance y perspectivas de la
gobernanza multinivel de la Unión Europea*



Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa

*Balance y perspectivas de la
gobernanza multinivel de la Unión Europea*

Equipo editor /organizador

Jose María GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente de EuroBasque

Joxerramon BENGOETXEA CABALLERO
Secretario General de EuroBasque

Iñigo OCARIZ GAUBECA
Tesorero de EuroBasque

Igor FILIBI LÓPEZ
Vicepresidente de EuroBasque

Lorena LÓPEZ DE LACALLE
Vicepresidenta de EuroBasque

Eusebio CADENAS CORDERO
Vicepresidente de EuroBasque

Iñigo MARTÍNEZ ZATÓN
Vicepresidente de EuroBasque

Carmelo BARRIO BAROJA
Vicepresidente de EuroBasque

Beatriz Pérez de las Heras
Vocal de EuroBasque

Maria Oianguren Idigoras
Vocal de EuroBasque

Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria
Técnico de EuroBasque

Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa

Balance y perspectivas de la gobernanza multinivel de la Unión Europea

Edita:

Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

Coordinador:

Joxerramon Bengoetxea

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobasque.eus



Dykison, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2019

Imagen de portada: Mapa tomado de <http://eurominority.com>

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1324-150-0

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

Presentación

<i>70 aniversario de la creación del movimiento federalista vasco</i>	13
JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	

Discursos inaugurales

<i>Perspectivas de la gobernanza multinivel en la Unión Europea</i>	19
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Europa de las regiones y el futuro federal de Europa: balance y perspectivas de la gobernanza europea.</i>	23
MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA	

<i>El papel de las diputaciones en el marco jurídico-político europeo</i>	29
IKER GOIRIA ETXEBARRIA	

<i>Acción municipal vasca en Europa: trayectoria, beneficios obtenidos y claves de futuro</i>	33
MAR ZABALA MARDARAS	

Introducción

<i>Federalismo multinivel y el futuro de Europa</i>	47
MICHAEL KEATING	

Parte I. Federalismo

<i>El presente y futuro federal de la Unión Europea. Referencia a la Gobernanza Multinivel</i>	69
FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA	
<i>El nuevo federalismo europeo: la posición del Parlamento Europeo ante el debate sobre el futuro de Europa</i>	89
IGOR FILIBI LÓPEZ	
<i>¿Una Europa (Más) Federal? Límites a la federalización de la UE y el papel de las regiones</i>	107
ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN	
<i>Por una democracia federal en la Europa de los pueblos</i>	125
JULE GOIKOETXEA MENTXAKA	
<i>Alternativas a los procesos de recentralización para la construcción de un modelo social federal europeo inclusivo: La Europa (social) de las regiones</i>	137
AINHOA LASA LÓPEZ	
<i>La contribución federal de la Política de Seguridad y Defensa</i>	157
MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO SOLSONA	

Parte II. Federalismo fiscal en la UE: el caso vasco

<i>Centralización o federalismo en la organización del sistema financiero de la Eurozona</i>	173
GUILLERMO DORRONSORO ARTABE	
<i>La participación de las entidades sub-estatales en el escenario de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea. Balance crítico y propuestas de futuro desde la experiencia vasca</i>	185
MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ - SANTIAGO LARRAZABAL BASAÑEZ - GEMMA MARTÍNEZ BÁRBARA - JOSÉ GABRIEL RUBÍ	

Parte III. La Europa de las Regiones, los Pueblos y la Ciudadanía

<i>Eurociudadanía multicapa: retos y oportunidades en la era del populismo autoritario</i>	265
DORA KOSTAKOPOULOU	
<i>El papel fundamental de los entes regionales en la construcción de una nueva federación política europea</i>	281
CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO - RONAN CIRÉFICE - JORGE ANTONIO JIMÉNEZ CARRERO	
<i>Una aproximación a la (in)viabilidad del acomodo entre el estado de las autonomías y la Unión Europea</i>	389
MAITE ZELAIA GARAGARZA	
<i>Naciones Autónomas Europeas</i>	411
IÑIGO BULLAIN LOPEZ	
<i>La articulación del federalismo vasco en la UE y en las relaciones internacionales: Euskadi y Navarra ante la UE y las relaciones internacionales en la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales</i>	431
XABIER EZEIZABARRENA SAENZ	

Conclusiones del coordinador

<i>Federalismo y Europa de los Pueblos: gobernanza y escalas fluctuantes</i>	471
JOXERRAMON BENGOETXEA CABALLERO	

Anexos

<i>Aportaciones al debate sobre el futuro de Europa: Hacia una Europa federal y social</i>	487
Eurobasque (Consejo Vasco del Movimiento Europeo)	
<i>Entrevistas sobre la participación de las entidades sub-estatales en el escenario de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea</i>	499
MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ - SANTIAGO LARRAZABAL BASAÑEZ - GEMMA MARTÍNEZ BÁRBARA - JOSÉ GABRIEL RUBÍ	

Presentación

<i>70 aniversario de la creación del movimiento federalista vasco</i>	13
JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	

Presentación
70 aniversario de la creación
del movimiento federalista vasco

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente de EuroBasque

Esta publicación recoge todas las intervenciones de las expertas y expertos que durante los días 12 y 13 de julio de 2018 abordaron la reflexión sobre el federalismo europeo y la Europa de las Regiones en el curso de verano organizado por EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo en la XXXVII edición de los Cursos de Verano de la UPV/EHU. Asimismo, también recoge los trabajos de investigación premiados en el XVII Premio Francisco Javier de Landaburu UNIVERSITAS 2018.

En 2018 celebramos el 70 aniversario de la creación del movimiento federalista vasco, actualmente denominado EuroBasque. Han sido siete décadas de espectaculares avances e innovaciones. Nuestros modos de vida, trabajo, ocio, relaciones personales y participación política han traspasado múltiples fronteras, encontrándonos actualmente en un momento en el que la interacción de lo global, local y virtual está modelando un complejo y contradictorio mundo.

A su vez, estamos recuperándonos de una crisis económica que refleja las debilidades de nuestro modelo, y que pone también de manifiesto la debilidad de nuestros valores ante las dificultades actuales.

Nuestros pioneros eran personas extraordinarias tanto por su elevado humanismo y compromiso con los valores democráticos como por su muy acertada visión de futuro. Pagaron un elevado precio por mantener la coherencia con sus principios, pero a pesar de las dificultades y sufrimiento no abandonaron nunca sus ideales, sus objetivos y su trabajo por un mundo mejor para las futuras generaciones. Su ejemplo nos enseña que Europa es ante todo una utopía, un ideal, un compromiso, una resistencia en los valores y principios democráticos frente a cualquier tipo de totalitarismo.

Frente a la gran adversidad que les tocó vivir, los primeros europeístas vascos optaron por la reconciliación, la paz, la libertad, la solidaridad y la democracia. Trabajaron por la Europa unida y federal como único proyecto capaz de promover relaciones fraternas entre todos los pueblos europeos y el respeto a la diversidad cultural y lingüística.

Sus éxitos son innumerables, pero algunos de ellos corren el peligro de convertirse en invisibles en este convulso siglo en el que vemos reaparecer, en el corazón de la Unión Europea, peligros que creíamos ya superados: racismo, movimientos populistas, partidos xenófobos, leyes que limitan la libertad de expresión. Frente al miedo a la globalización, a la inmigración y al empobrecimiento que esconden dichos fenómenos, nuestra esencia sólo perdurará con una adhesión inquebrantable a los ideales utópicos y valores universales que podemos resumir en fraternidad, solidaridad y dignidad.

Es necesario recuperar la utopía, definir un nuevo proyecto que recoja las inquietudes y esperanzas de la ciudadanía y responda a sus temores, ofreciendo un horizonte ilusionante al que dirigirnós. Desde EuroBasque, nos comprometemos a seguir trabajando por la justicia social, la libertad, la democracia, la solidaridad y la diversidad impulsando una Europa federal.

En el siglo XXI los vascos y las vascas debemos ser, de nuevo, impulsores de una Europa capaz de sustituir los miedos por esperanzas y los desafíos globales por soluciones comunitarias.

Deseamos una Europa federal abierta al mundo, que asuma su responsabilidad hacia los pueblos menos favorecidos y cuyo fundamento sea la ciudadanía europea. Y reafirmamos nuestra apuesta por una *“unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”*. Queremos una Europa que otorgue un protagonismo real, tanto a las personas, como a las comunidades naturales que, como Euskadi conforman esa realidad plural y diversa que es Europa.

Es vital incorporar las regiones y el federalismo a la reflexión general sobre el futuro de la Unión que se está produciendo en las distintas arenas de la gobernanza multinivel europea, igualmente, conviene revisar hasta qué punto la propia Unión Europea puede considerarse una federación sui generis. Las regiones son claves en la arquitectura institucional europea, y es un momento adecuado para hacer balance.

Este libro pretende contribuir en el debate sobre este tema, así como divulgar los resultados del trabajo de investigadores e investigadoras procedentes tanto de nuestro entorno local como entorno global.

Me gustaría recordar unas frases del Lehendakari Aguirre y que resumen la trayectoria de EuroBasque y su compromiso con la búsqueda de la libertad:

“Si no somos capaces de llevar una doctrina de amor, de fraternidad y democracia, ¿es que nuestro exilio no ha servido para nada?”

Abracemos pues las causas nobles, abramos los caminos de la nueva Europa Federal, unámonos en toda causa del mundo contra todas las dictaduras.

Estamos en el combate, y seguiremos en él”.

Para finalizar, quisiera agradecer públicamente el apoyo que han concedido las instituciones vascas a EuroBasque en 2018: Parlamento Vasco, Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Araba, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Gipuzkoa, sin cuya colaboración esta publicación no hubiera sido posible.

Discursos inaugurales

<i>Perspectivas de la gobernanza multinivel en la Unión Europea</i>	19
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	
<i>Europa de las regiones y el futuro federal de Europa: balance y perspectivas de la gobernanza europea</i>	23
MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA	
<i>El papel de las diputaciones en el marco jurídico-político europeo</i>	29
IKER GOIRIA ETXEBARRIA	
<i>Acción municipal vasca en Europa: trayectoria, beneficios obtenidos y claves de futuro</i>	33
MAR ZABALA MARDARAS	

Perspectivas de la gobernanza multinivel en la Unión Europea

BAKARTXO TEJERIA OTERMIN
Presidenta del Parlamento Vasco

El Curso de Verano de la UPV-EHU organizado por Eurobasque sobre la “*Europa de las Regiones y el futuro federal de Europa: balance y perspectivas de la gobernanza multinivel en la Unión Europea*” es la base de las reflexiones de este libro. Curso y publicación realizados para “fomentar la investigación sobre lo que podemos aprender pensando en la Unión Europea en términos federales y de integración efectiva de las regiones en el proceso de toma de decisiones”.

El tema de investigación que propone Eurobasque se enmarca en la reflexión promovida por la Unión Europea sobre su futuro y resulta especialmente oportuno. Más aun, si somos conscientes de que el futuro de la Unión Europea nos concierne a todos los que la constituimos. Precisamente por eso, el pasado 29 de junio, se celebró, en el seno de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior del Parlamento Vasco, un debate monográfico en torno al Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Fruto de ese debate, la Cámara Vasca aprobó unas resoluciones en las que se recoge el posicionamiento del Parlamento Vasco sobre el futuro europeo, también en lo relativo al objeto de este curso.

Tras “*agradecer a la Comisión Europea su valiosa e importante contribución al debate sobre el futuro de Europa*”, el Parlamento Vasco “*lamenta la falta de mención en el documento a los niveles de gobernanza subestatales*”. En este sentido, el Parlamento Vasco “*considera que una adecuada implementación del principio de gobernanza multinivel, en combinación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, contribuiría a un mejor gobierno de la Unión y a una mayor legitimidad del proyecto de integración. Por ello, propugna una reflexión sobre un modelo de relación en la gobernanza de la Unión de las regiones con competencias legislativas, pueblos y naciones sin estado con voluntad de autogobierno y comprometidos con la integración europea. La Unión debería habilitar más y mejores cauces de participación directa de dichas realidades inspirados en criterios pragmáticos, democráticos y de autonomía institucional de los Estados, que tengan en cuenta la asimetría entre las mismas al tiempo que las reconoce como agentes de transformación política*”. Dicho de otro modo, el análisis del Parlamento viene a coincidir, en términos

generales, con el diagnóstico que hace Eurobasque. En lo que, me atrevería a afirmar, se trata de una percepción ampliamente compartida por la sociedad vasca.

En este contexto, Eurobasque plantea “hasta qué punto la propia Unión Europea puede considerarse una federación *sui generis*” y si “esa federación se está construyendo exclusivamente sobre los estados”. Y se pregunta “qué vías les restan a las regiones para su acomodo dentro del sistema europeo, si no tienen un mínimo protagonismo”. Intentar dar respuesta a esas preguntas era el último fin del Curso que está en la base de esta publicación.

Desde nuestra perspectiva, se necesita una Europa coherente con su diversidad y riqueza, construida de abajo hasta arriba, que cumpla con el lema de la Unión, “*In varietate concordia*”, “*Unida en la diversidad*”. Y este enfoque debe expresarse en instituciones y mecanismos políticos. Más allá de la palabra o el concepto que finalmente se emplee, lo que se pide, casi por imperativo democrático, es un cambio de actitud. Se necesita más sensibilidad ante la diferencia y la complejidad de la sociedad europea.

Un ejemplo, simple pero claro, de lo que se quiere decir con esto. El procedimiento actual y el sistema de votación del Consejo de la Unión obligan, en la práctica, a que todas las regiones de un estado, en el marco de sus competencias, deban acordar una única posición común que será defendida ante las instituciones europeas por su Gobierno estatal en la votación. Cuando esto no es posible, es el propio gobierno estatal quien fija su posición, aunque no sea el órgano constitucional que ostenta internamente dicha competencia. Es decir, que entidades que tienen el derecho a pensar y decidir de forma diferenciada –¿no es esto la autonomía política?– son obligadas *de facto* a pensar igual bajo pena de no poder decidir nada en el marco de sus atribuciones constitucionales.

Ante este problema práctico, es necesario examinar otras opciones que puedan facilitar la participación efectiva de las regiones políticas –como la nuestra– en el marco de decisión europeo. De este modo se fortalecería la legitimidad de la Unión, se visualizaría mejor la responsabilidad de cada nivel de gobierno y su rendición de cuentas, y se contribuiría a que los debates europeos interesasen más a la ciudadanía de las regiones políticas.

La Comisión, en estrecha colaboración y consulta con los estados y regiones afectadas, debería elaborar propuestas concretas para corregir este déficit democrático derivado del intergubernamentalismo que ha desarrollado el actual sistema de gobernanza institucional.

Por otra parte, Eurobasque también suscita el debate en torno a la “experiencia reciente de Escocia” y a “las regiones que tienen aspiraciones de estatalidad y no siempre se ven satisfechas dentro de su actual pertenencia a un estado miembro”. Se trata de una cuestión que nos afecta directamente a las y los vascos y, consecuentemente, también sobre este particular se pronunció la Cámara vasca el pasado 29 de junio.

Para el Parlamento Vasco, “*el Derecho a Decidir o la libre adhesión de los Pueblos constituye un principio democrático, europeo y europeísta fundamental que, junto con valores como la dignidad humana, la paz, la democracia, los derechos humanos, la libertad y el progreso económico y social, ha dado lugar al desarrollo de una exitosa Europa en paz, estabilidad y prosperidad, así como al reconocimiento de cada vez más Pueblos libres y democráticos en el Continente deseosos de contribuir al proyecto de integración europea, por lo que solicita que dicho principio europeo se respete y se tenga en cuenta para abordar y resolver conflictos de naturaleza política en el seno de la UE*”. Ese es el sentir de la mayoría del Parlamento Vasco, depositario de la soberanía popular.

Estas reflexiones y otras se abordan en el Curso. Y estoy convencida de que el resultado de las mismas es enriquecedor y contribuirá a reforzar el proyecto europeo. Un proyecto que reúne a naciones y pueblos con identidad y cultura propias. Una Europa sustentada en el respeto a los derechos individuales y colectivos, así como a los derechos sociales. Una Europa construida sobre los valores de la democracia y los derechos humanos. Esa es la Europa que queremos y por la que seguiremos trabajando.

Europa de las regiones y el futuro federal de Europa: balance y perspectivas de la gobernanza europea

MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA

Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco

A menos de un año para las elecciones al Parlamento Europeo, resulta difícil hacer pronósticos sobre las nuevas perspectivas que se abren para la Unión Europea. Los acontecimientos acaecidos durante la última década o, para ser más precisos, desde el rechazo franco-holandés al Tratado constitucional en 2005 han hecho mella en la confianza de los ciudadanos en las instituciones europeas (y nacionales) y han puesto en tela de juicio su legitimidad. Sin embargo, existe una opinión general compartida de que los retos a los que nos enfrentamos nos afectan a todos de la misma manera y de que la mejor manera de afrontarlos es juntos.

La crisis de la deuda soberana que sacudió a la Unión Europea y, en especial, a la eurozona evidenció las imperfecciones y carencias del proyecto de integración económico-monetaria puesto en marcha desde el Tratado de Maastricht; las recetas aplicadas para combatirla, basadas en la austeridad y el control fiscal, han generado un mayor distanciamiento entre los ciudadanos en las sociedades nacionales y entre las sociedades europeas del Norte y del Sur.

Las crisis económica y financiera sufrida globalmente por las economías desarrolladas ha sido de tal calibre que, en el caso de la Unión Europea, ha eclipsado el debate en torno a otras cuestiones fundamentales para el porvenir europeo. Un ejemplo paradigmático de ello es la cuestión de la gobernanza europea y, particularmente, el de la gobernanza multinivel y, por ende, la del papel de las entidades infraestatales (naciones y regiones con competencias legislativas) en el interior de los Estados miembros. Esta cuestión, que de una forma u otra, estuvo presente en la agenda política europea desde el Acta Única Europea (1986) y el Tratado de Maastricht (1992), ha ido diluyéndose paulatinamente, primero, tras el abandono del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y, después, tras los estragos provocados por la crisis económico-financiera y de la deuda desde 2010.

Ante la magnitud de los problemas a los que se enfrentan las sociedades del siglo XXI, también la europea, la respuesta en el interior de la Unión Europea ha procedido de forma exclusiva del nivel central de los Estados miembros ignorando la existencia de entes infraestatales en su interior con importantes capacidades políticas. Las respuestas han sido, por lo tanto, puntuales y no integrales ni sistémicas y se ha prescindido en su elaboración y debate de importantes estructuras de Estado, las entidades regionales.

El mismo *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa* presentado en marzo de 2017 por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Jucker omite toda referencia a las Regiones.

La cuestión no iría más allá de la anécdota si no fuera porque los desafíos, complejos en sí mismos, requieren de respuestas y soluciones igualmente complejas dada la diversidad de actores públicos afectados que a menudo ven comprometidas sus competencias como consecuencia de las necesarias cesiones de soberanía realizadas al nivel supranacional.

A día de hoy, los Estados han dejado de ser los contenedores sólidos y verticales que a lo largo del siglo XX monopolizaban la acción pública y política y daban respuestas completas a los problemas de unas sociedades jerárquicas y escasamente conectadas con el exterior. Contrariamente a lo que hemos conocido hasta la fecha, las sociedades han evolucionado hacia formas de interconexión e interdependencia inéditos. Los Estados han asistido a la emergencia de nuevos actores en el espacio público: los fragmentos de Estado o Regiones, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil organizada (pensemos en las redes sociales) y, particularmente, la corporaciones multinacionales (caracterizadas por su poder y flexibilidad).

Ante los complejos retos a los que nos enfrentamos y el más que previsible cambio de paradigma, los Estados harían bien en contemplar a las regiones no como competidores sino como colaboradores en el desarrollo de la tarea política. Por su parte, las Regiones demandan contribuir y responsabilizarse de la configuración de las políticas públicas que den respuesta a los colosales retos a los que se enfrentan las sociedades en el contexto de lo que algunos han calificado como *la sociedad del riesgo global*.

Aproximadamente el 45% de la población de la UE depende de los gobiernos regionales para el desarrollo y distribución de las prestaciones económicas, sociales y medioambientales que proporciona la UE, siendo los responsables de la transposición e implementación de la legislación y políticas europeas. Para que las regiones puedan cumplir con sus obligaciones constitucionales, éstas necesitan estar implicadas directamente en el proceso legislativo.

Las Regiones y Naciones, especialmente las que cuentan con competencias legislativas, empezaron a tomar conciencia de su situación al verse afectadas sus competencias tras la entrada en vigor del Acta Única Europea. De hecho, en la Conferencia Intergubernamental de Maastricht de 1991 las regiones pusieron en juego

toda su influencia política para la creación de un Comité de las Regiones que contara con rango institucional y la apertura a la participación del Consejo a las Regiones o para el establecimiento de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

La Unión Europea incorporó por primera vez a sus Regiones a la gobernanza con el Tratado de Maastricht a través de la participación en el Consejo (vía delegaciones estatales) y de la creación del Comité de las Regiones; se han dado también tímidos pasos en el reconocimiento de la oficialidad de las lenguas regionales cooficiales y se da una participación activa en la comitología.

A pesar de los avances en la participación regional en las últimas décadas, la Unión no ha acabado de articular una gobernanza multinivel eficiente que abra las instituciones europeas a una auténtica participación de las Regiones.

El Comité de las Regiones, próximo a cumplir veinticinco años de andadura, ha mostrado sus limitaciones. Lejos de constituirse en institución sigue manteniéndose como un órgano cuyos dictámenes, limitados a determinadas materias, no son vinculantes. Su propia composición heterogénea hace que la representación de las naciones y regiones con competencias legislativas representen un 30% del total frente al 70% del resto de regiones y entidades municipales.

Por su parte, la participación de las regiones en el Consejo ha quedado a la discrecionalidad de los propios Estados miembros lo que ha tenido como resultado que en España dicho cauce no se haya habilitado hasta el año 2005 y de manera limitada.

El propio acceso de las entidades infraestatales al Tribunal de Justicia Europeo se ha limitado para las Regiones a aquellos casos en los que se discutía un interés específico y que las afectara directamente.

Sin embargo, es necesario algo más. La Unión cuenta con veintiocho Estados miembros algunos de los cuales albergan en su interior importantes entidades. En algunos casos, estas regiones cuentan con un número significativo de habitantes y lenguas cooficiales. Muchas de ellas manejan importantes presupuestos y competencias significativas que tienen que ver con la seguridad, la justicia (Escocia), el medio ambiente, la educación, la cultura, la innovación, la investigación científica, la I+D, la fiscalidad (en el caso de Euskadi y Navarra) y las relaciones exteriores (en los casos de Flandes y Valonia).

En contraste, algunos Estados miembros cuentan con poblaciones muy reducidas y sin embargo, al menos formalmente, cuentan con derecho de veto y pueden condicionar muchas decisiones. Además, sus lenguas ostentan el estatus de oficiales.

A partir del año 2000 se abrió un intenso y rico debate sobre el papel que las regiones estaban llamadas a jugar en la gobernanza de la UE. El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE) constituyó en el seno de su cámara regional un grupo de trabajo permanente de regiones “constitucionales” y organizó en Barcelona

los días 23 y 24 de noviembre de 2000 la Conferencia de los Presidentes de Regiones con competencias legislativas de Europa.

La Conferencia aprobó una Declaración que abordaba los principales asuntos de la Unión Europea. Las regiones participantes acordaron proseguir con su colaboración (red REG-LEG) y celebraron sucesivas conferencias. Tras el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000), Flandes comenzó a cooperar en distintos proyectos con sus socios principales a fin de elaborar una posición común con miras al Consejo Europeo de Laeken como parte del debate sobre el futuro de la Unión Europea.

Estas actividades de las regiones con competencias legislativas tuvieron un cierto eco en el debate público y en los debates del Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité de las Regiones, fundamentalmente en los informes Lamassoure y Napolitano (este último sobre el papel de las regiones en una Europa ampliada, de marzo de 2002).

El europarlamentario Alain Lamassoure, tuvo la audacia de lanzar el debate sobre el papel de las regiones en la UE en el dictamen que la comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo adoptó el 18 de abril 2001 sobre la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros. El ponente Lamassoure planteó a sus colegas el problema de la adhesión a la UE de países menos poblados que algunas de las regiones existentes, y que contrariamente a estas regiones, tendrían representación en el Consejo y en la Comisión.

Si bien es cierto que conforme al principio de subsidiariedad, cada Estado miembro debe poder estructurar su organización política y administrativa interna, el ejemplo de los estados federales o fuertemente descentralizados muestra que se requieren formas de cooperación no sólo con las administraciones nacionales, sino también con las regiones para poder ejercer razonablemente determinadas competencias de la Unión. De ahí que Lamassoure planteara la idea de crear un status de “Región Asociada a la Unión” idea que no llegó a desarrollarse y que cayó en la votación de este dictamen en el plenario.

Es precisamente ese concepto de *Región Asociada a la Unión* el que puede servir de base para volver a colocar en la agenda europea la cuestión de la participación regional y de la gobernanza multinivel.

Las principales propuestas de cara a la articulación de una gobernanza multinivel efectiva que integre a las regiones, particularmente a aquellas con competencias legislativas, se hallan recogidas en el documento *Visión del Futuro de Europa* aprobado por el Consejo del Gobierno Vasco el pasado 6 de marzo. Así, entre otras medidas, se plantea:

- La constitución de una convención sobre la gobernanza multinivel que retome los trabajos realizados en su día en el grupo de trabajo sobre subsidiariedad de la Convención europea, en especial el *Informe Lamassoure* relativo a la figura de la Región Asociada.

- Estudiar, asimismo, la posibilidad de crear una institución donde participen las Regiones Constitucionales y que propicie que éstas pasen a ser verdaderos sujetos activos de la UE, con participación plena en el diseño de las políticas comunitarias y en los procesos de toma de decisión (en el ámbito de sus competencias).
- La reforma del Comité Europeo de las Regiones, de forma que se le otorgue la categoría de institución, se amplíen las materias sometidas a consulta, se dote de fuerza vinculante a sus dictámenes en determinadas materias y se aborde adecuadamente la heterogeneidad de su composición.
- Reconocer la legitimación activa a las Regiones Constitucionales, para recurrir por los actos generales de las instituciones ante el Tribunal de Justicia.
- Reconocer la capacidad de iniciativa legislativa a las Regiones Constitucionales en caso de que un tercio de ellas acordara una iniciativa.
- Que los Estados Miembros con estructuras complejas o federales deberían garantizar la participación de sus Regiones Constitucionales a través de un efectivo sistema interno de formación de voluntad y presencia directa en las formaciones del Consejo que afecten a sus competencias.

Por último, aunque no menos importante, conviene hacer mención de dos cuestiones de enorme calado acaecidas en los últimos años en el seno de la Unión Europea (o de sus Estados miembros, lo que viene a ser lo mismo). Me refiero a los casos de Escocia y Catalunya. Tanto uno como el otro evidencian conflictos políticos que requieren de respuestas políticas basadas en el diálogo y la negociación. El caso de Escocia (y de Quebec) constituye un precedente para la solución de este tipo de conflictos de forma democrática y civilizada. En este sentido, el concepto europeo de soberanía compartida podría abrir canales que permitan a las comunidades políticas que lo deseen consultar a su ciudadanía sobre su futuro. El documento sobre la *Visión del Futuro de Europa* recoge de acuerdo con esta línea de pensamiento dos medidas:

- La incorporación a la normativa de la UE de una Directiva de Claridad que oriente sobre cauces para que las Comunidades políticas que hayan expresado mediante decisión clara y expresa de sus instituciones parlamentarias de autogobierno su voluntad de decidir sobre su estatus de soberanía de soberanía, cosoberanía o interdependencia con respecto al Estado miembro de la UE al que pertenezcan, así como, en su caso, su pertenencia a la UE si el Estado miembro decidiera dejar de serlo en la UE, puedan de manera legal, y pactada y con garantías con el Estado al que pertenecieran, consultar a la ciudadanía sobre su futuro”.
- Habilitar un procedimiento simplificado que garantice la permanencia en la Unión de un nuevo Estado resultante de un eventual proceso de secesión llevado a cabo de acuerdo con los cauces previstos en la mencionada Directiva de Claridad, siempre y cuando el nuevo Estado manifestara su voluntad de pertenecer a la UE.

Cabe destacar que la incorporación de las regiones a la gobernanza europea no debería serlo en detrimento del papel que también una ciudadanía europea activa debe

jugar. Por ello, el mismo documento reconoce que *El fomento de la ciudadanía activa resulta clave para que el protagonismo político y decisorio de la UE sea compartido con los pueblos y naciones que integran Europa. Una Unión más democrática exige una ciudadanía formada en valores, con acceso a una formación y especialización de calidad. Igualmente requiere la promoción de la diversidad cultural y lingüística. Y por encima de todo, el desarrollo de una Europa social claramente anclada en el método comunitario superando la intergubernamentalidad.*

La participación de las Naciones y Regiones con competencias legislativas lejos de ser un capricho constituye hoy una oportunidad para lograr, junto con una adecuada implementación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, una gobernanza (multinivel) de la Unión Europea más eficiente que contribuirá a recuperar a las ciudadanas y ciudadanos europeos para la realización de un auténtico proyecto de federación europea.

El papel de las diputaciones en el marco jurídico-político europeo

IKER GOIRIA ETXEBARRIA
*Director de Relaciones Externas
Diputación Foral de Gipuzkoa*

Egun on guztioi! Bienvenidos a todos y a todas. Quería agradecer a Eurobasque la oportunidad que nos da para que, una institución como la Diputación Foral de Gipuzkoa y las Diputaciones, podamos dar a conocer la interacción que tenemos, la relación que tenemos con las instituciones europeas.

Ante todo yo voy a hacer una presentación del encaje que tienen las Diputaciones dentro del marco jurídico institucional europeo. Por otro lado, voy a describir cómo interactuamos las Diputaciones con las diferentes instituciones y redes de la Unión Europea, cómo ayudamos a los Ayuntamientos a esa interacción, y por último voy a dar una visión de nuestra misión y sobretodo sobre el futuro post 2020, 1420.

Antes de nada me gustaría decir que las Diputaciones somos una “rara avis” institucionalmente en la Unión Europea, porque no encontramos, sobre todo desde un punto de vista competencial, desde un punto de vista de capacidad normativa, no encontramos a nadie que se nos parezca o que se nos asimile más bien. Hay instituciones que se nos parecen como pueden ser las provincias autónomas del Trentino Alto Adige pero que interactúan de manera diferente. Estoy hablando desde un punto de vista práctico, de cooperar con los pares a lo largo de la UE. Por un lado tenemos competencias que algunas regiones tienen, por otro lado tenemos competencias y capacidad normativa que tienen algunas regiones de Europa y por otro lado y sobretodo, nosotros tenemos la capacidad fiscal, la autonomía fiscal y la capacidad de recaudar y legislar sobre ciertos impuestos.

Desde luego esto nos lleva a que tengamos un cierto extrañamiento con Europa. ¿Por qué? Porque políticamente, desde luego todas las instituciones vascas, y en particular las Diputaciones, siempre hemos tenido un compromiso político por la construcción europea. Siempre nosotros desde la formación a niños y a jóvenes en cuanto a construcción europea, a mayores en cuanto a la propia celebración de jornadas, asesoramiento, siempre tenemos un compromiso político por la construcción.

Por otro lado, desde un punto de vista más económico y de acceso a fondos, sí que nos encontramos con ciertas dificultades en cuanto al encaje que tienen, por ejemplo, todos los fondos y programas. Porque muchas veces nos quedamos fuera por no ser ciudad, otras veces nos quedamos fuera por no ser región y nos pasa lo mismo a la hora de interactuar en redes. Porque hay redes de regiones, hay redes como la CMER que incluyen asociaciones de municipios, que son las más potentes, Eurocities, que sería una red que aglutina los intereses comunes de las ciudades europeas. Entonces todo esto, por ejemplo, ante la agenda urbana europea nos viene a dejar fuera. Pero no obstante, siendo esto así, nosotros sí que vamos adelante, sí que interactuamos y sobretodo gracias a la ayuda de la Delegación de Euskadi en Europa, gracias al Gobierno Vasco, a la Secretaría General de Exteriores, vamos encontrando caminos, vamos encontrando encajes, porque creemos que tenemos que apostar por ello.

Tal y como decía, económicamente se percibe desde la Diputación Foral de Gipuzkoa y desde el Territorio como una especie de lejanía. Sí que es cierto que el sector privado interactúa mucho y participa mucho de programas europeos, tanto en el foro 2020, en temas de investigación, Erasmus +. Sí que el sector privado tiene un conocimiento grande pero por su esquema presupuestario y por su esquema institucional, la Diputación Foral de Gipuzkoa, en este caso, no participa tanto. ¿Por qué? Por dos razones: la primera que nosotros somos quienes gestionamos nuestro propio presupuesto, quienes derivamos o destinamos el dinero a nuestros propios objetivos y por otro lado, el hecho de hacer un proyecto europeo, participar en un proyecto europeo supone un gran esfuerzo. Un gran esfuerzo, bien a los funcionarios, bien a las diferentes direcciones y esto hace que la gente se retraiga y sobretodo, por la sensación de que la abundante burocracia que implica la gestión de los proyectos, interna y externamente, no revierte positivamente en la cuenta de resultados, al menos en proporción al gasto en gestión y burocracia. Esto hace que se retraiga.

Por otra parte, a nivel municipal, hay que tener en cuenta que si bien Gipuzkoa es un Territorio, digamos, muy equilibrado en cuanto a que tiene 750 mil habitantes pero en la capital sólo hay 180 mil, quiero decir que hay un equilibrio territorial. También es verdad que el 40% de los municipios tiene menos de 2.000 habitantes. Esto hace que haya una percepción de lejanía por parte de los municipios hacia las instituciones europeas a la hora de aventurarse a participar en proyectos, a entrar en programas y luego también la propia naturaleza de la vida municipal, como muchos sabéis, estás de día a día, entonces eso te quita tiempo para poder dedicárselo a otros aspectos, que bien pueden ser más estratégicos, que bien pueden ser más a largo plazo, y además teniendo en cuenta que la financiación también viene de la propia Diputación en muchos casos para muchos proyectos, no hay esa necesidad, esa sensación de necesidad.

La necesidad de corregir este gap, este extrañamiento fue detectada relativamente pronto en la DFG. Resulta obligado reconocer la visión de Dani Arbulu porque él fue un

poco el que dio a la Dirección de Relaciones Externas de crear una Oficina de proyectos europeos, un servicio para la propia Diputación, para las Comarcas y también para los Municipios. Prestando ese servicio de apoyo para que puedan así acercarse y sentir más cerca de Europa. Esto es como una travesía en el desierto, quiero decir que nos hemos dedicado a evangelizar por medio de charlas, jornadas, formación, que ha llevado a que ciertos municipios vayan animándose y vayan entrando. Aquí hay dos instrumentos o dos herramientas que usamos.

Por un lado son los hermanamientos, que es una buena piedra de toque para buscar intereses comunes y para buscar elementos comunes entre ciertos municipios. Por ejemplo Tolosa acaba de hacer un hermanamiento con Charleville que es la ciudad europea del títere. Eso crea trabajo, crea relación. Por otra parte, pueblos como Zegama, que teniendo una maratón de montaña, también ha dicho, aprovechando esta sinergia, este elemento diferenciador, “voy a buscar posicionamiento, voy a buscar relación y voy a buscar posicionarme dentro del marco europeo”.

Además, nosotros para ello, viendo los hándicaps que tenemos y las dificultades que tenemos por parte de los ayuntamientos y por parte de concienciación y de lejanía que decíamos antes, hemos puesto varios medios. Al final, nosotros antes lo que hacíamos era asesorar, buscar elementos comunes a otros y buscar oportunidades, tanto para el Territorio como para los ayuntamientos, nos hemos ido más allá. Qué hemos hecho? Hemos sacado una línea de financiación, que lleva muchos años, que se llama Elkarrekin, que da instrumentos: “¡Te vamos a financiar para que te hermanes y que hagas redes!”

Por otra parte, tenemos la estrategia Gipuzkoa European Indartuz que da ayudas para realizar proyectos europeos financiando la contratación de consultoría a los ayuntamientos. Ya que los ayuntamientos no tienen técnicos suficientes y no tienen gente suficiente para llevar a cabo estos programas, decimos, mira, si contratas una consultoría, yo te la financio. Es una prueba piloto que hemos hecho. Antes ayudábamos o acompañábamos al ayuntamiento hasta el trampolín y ahora nos tiramos con él al agua.

Al final es un trabajo que revierte muy positivamente en el Territorio y aparte, Gipuzkoa es un territorio privilegiado para ello. ¿Por qué? Porque estamos en el eje atlántico, somos un territorio transfronterizo y somos un territorio que está en los Pirineos y el 35% de los territorios europeos son territorios transfronterizos y esto está bastante beneficiado por parte de los fondos y programas europeos. Bien sea por programas como Poctefa, bien sea como programas Interreg Sudoe. Todas estas oportunidades hay que aprovecharlas y es lo que tratamos nosotros de hacer.

Voy a ser realista y voy a decir la verdad, nos está costando mucho y también somos una de las primeras administraciones menores a las regionales, digamos desde la concepción de región europea, que lo está haciendo en el Estado. Existe la Diputación

de Barcelona y los siguientes hemos sido nosotros. Pero seguimos en ello, porque creemos en ello, porque hay un compromiso por parte del territorio de Gipuzkoa, de la Diputación Foral en acercar(nos) a Europa.

Dicho esto, habría que ver ahora cómo vemos o como podemos interactuar de cara a un futuro, de cara al escenario post 2020. ¿Por qué? Porque el escenario post 2020, desde luego, no favorece excesivamente a administraciones como la nuestra. Porque se da una re-estatalización de los fondos, cambian las prioridades, porque se da una debilitación de las políticas de cohesión y realmente las administraciones regionales, locales, somos las que realmente construimos la base de Europa y creamos conciencias en Europa.

Entonces, que estas políticas se vean muy mermadas para nosotros es un hándicap. No sólo esto, los fondos para la cooperación territorial también caen. Si ya eran escasos, ahora van a caer aún más. Entonces el escenario es un poco negro para nosotros, yo lo veo así.

No obstante, si bien es cierto que para el sector privado y el entramado empresarial de Euskadi que participa mucho de los fondos de innovación, horizonte 2020, sí que va a haber más dinero y sí que es algo positivo. Yo no digo que sea todo negativo pero desde un punto de vista de administración pública y desde un punto de vista de principio de subsidiariedad, de la cooperación interregional, de crear conciencias, a nosotros nos toca crear conciencia, crear europeísmo, desde un punto de vista político, pues es un poco difícil.

No obstante, desde la Diputación Foral de Gipuzkoa, sí que vamos a seguir apostando por Europa, sí que vamos a seguir apostando por crear conciencias europeas para hacer una Europa más solidaria, para hacer una Europa más igualitaria. Nosotros, tened en cuenta que, uno de los *claims* principales que tenemos en Gipuzkoa es ser el territorio con una de las menores desigualdades de toda Europa, en cuanto al índice Gini. Nosotros trabajamos día a día para que eso sea así. Vamos a intentar que esta Europa sea una Europa menos centralizada y más basada en el principio de subsidiaridad. Yo creo que es fundamental y eso es lo que crea conciencias y crea europeísmo en el ciudadano y es lo que es nuestro trabajo al fin y al cabo.

Acción municipal vasca en Europa: trayectoria, beneficios obtenidos y claves de futuro

MAR ZABALA MARDARAS

Directora de EUDEL

Introducción

Una larga trayectoria de apuesta municipal vasca por Europa

Carta Europea de Autonomía Local, buena Gobernanza y cooperación multinivel

El objetivo: soluciones globales co-creadas y aplicadas desde lo local

La importancia del lobbying local

Beneficios obtenidos. ¿Qué ha aportado Europa hasta la fecha a los municipios vascos?

Financiación

Acceso al conocimiento

Colaboración con otros municipios

Claves de futuro

Empoderamiento municipal para reforzar la apuesta por Europa

Una gestión interna más orientada a Europa

Contribuir a aumentar el sentimiento europeo de la ciudadanía

Conclusión

INTRODUCCIÓN

Cuando en diversos foros se debate sobre el proceso de construcción europea, la reflexión suele centrarse en el papel que los Estados han tenido en el mismo. Incluso, para una gran parte de la ciudadanía, la imagen de este proceso, que a pesar de todas sus dificultades es un referente mundial de integración y construcción desde la solidaridad, es la de reuniones muy protocolarias en las que la máxima representación de los estados miembros y figuras relevantes de unas instituciones europeas que se perciben por la ciudadanía como muy tecnocráticas consiguen, tras arduas y difíciles negociaciones, alcanzar acuerdos cuya aplicabilidad en nuestra vida diaria no siempre es fácil de entender.

Habitualmente se habla poco sobre la contribución de lo local a este proceso. Hay quienes la obvian de forma total. Otras muchas personas y agentes, que al menos son

conscientes de la realidad local europea, se limitan a manifestar que los municipios deben aumentar su compromiso y presencia en el proceso de construcción europea, pero al mismo tiempo argumentan que el reducido tamaño de la mayoría de las instituciones locales representa una barrera casi insuperable para que dicha presencia tenga un peso relativo suficiente en relación al de las instituciones regionales y estatales.

Como es obvio, el 100% de las ciudadanas y ciudadanos europeos viven y trabajan en municipios. Y tres de cada cuatro lo hacen en ciudades. Ciudades que están adquiriendo un protagonismo creciente en cuanto a la atracción de empresas y de talento y donde se impulsan cada día prácticas avanzadas e iniciativas de cohesión social. La mayoría de las dinámicas relevantes para el futuro, no sólo de Europa sino del conjunto del planeta, se están desarrollando –y lo seguirán haciendo– en el marco de las ciudades, y particularmente en las grandes áreas metropolitanas.

Desde EUDEL se comparte la necesidad de que los municipios vascos continúen profundizando en su orientación hacia Europa, pero desde una posición radicalmente distinta. Los ayuntamientos vascos ya son Europa. Europa ya es el punto de partida para trabajar por el futuro. Si bien a nivel institucional todavía queda mucho camino por recorrer para alcanzar el papel que los gobiernos locales quieren jugar en el desarrollo del proyecto europeo, cada día empresas localizadas en distintos municipios de Euskadi tienen relaciones comerciales con empresas de otras ciudades europeas, y cada día alguno o alguna de nuestros jóvenes participa en algún programa europeo que le permite mejorar su cualificación y adquirir nuevas competencias lingüísticas y vitales estudiando o trabajando en Europa.

A lo largo de este artículo se irá mostrando cuál ha sido la trayectoria europea de los municipios vascos –y de EUDEL como representante y aglutinador de los mismos–, incidiendo en las diferentes dimensiones de aportación de valor que para el municipalismo vasco tiene y ha tenido Europa. Además, se incluye una reflexión final con el objetivo de compartir algunas claves que se entienden básicas para alcanzar un nuevo escenario de implicación de los municipios en la configuración de la nueva Europa.

UNA LARGA TRAYECTORIA DE APUESTA MUNICIPAL VASCA POR EUROPA

Desde su fundación en 1982, EUDEL tiene una profunda vocación europeísta que se mantiene desde los primeros Estatutos de la Asociación, incluyéndose entre sus fines el de *“Desarrollar el espíritu europeo en los entes municipales promoviendo su participación y su representación en los organismos europeos e internacionales.”*

En cumplimiento de esta misión, EUDEL ha participado en numerosos foros y proyectos europeos a lo largo de sus más de tres décadas de historia. Los municipios

vascos han estado desde siempre y siguen estando muy presentes en Europa. EUDEL toma parte activa en organizaciones e instituciones clave para la contribución de los municipios a Europa, como son el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) –la gran red de asociaciones de municipios europeos– y el propio Consejo de Europa y su Congreso de Poderes Locales y Regionales (CPLRE).

Esta trayectoria, que pertenece a EUDEL como organización, pero de la cual se han beneficiado el conjunto de municipios vascos, no ha sido sin embargo un camino de rosas. Los gobiernos locales han tenido que defender con determinación su derecho a participar en aquellos foros y proyectos donde entendían que su presencia era relevante, teniendo además que demostrar a través de su aportación el valor de dicha presencia, hasta lograr tener un peso específico propio.

CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL, BUENA GOBERNANZA Y COOPERACIÓN MULTINIVEL

El Congreso del Consejo de Europa es el “padre” del pilar fundamental del poder local en Europa: la *Carta Europea de Autonomía Local*¹ adoptada en Estrasburgo en 1985. La Carta es el primer instrumento jurídico vinculante para garantizar los derechos de los gobiernos locales. Además de un tratado de referencia internacional, la Carta ha sido la fuente de inspiración directa de la *Ley de Instituciones Locales de Euskadi (LILE)*², aprobada por el Parlamento Vasco el 7 de abril de 2016.

Claramente alineada con los preceptos de la Carta Europea, la ley vasca se sitúa a la vanguardia del municipalismo europeo. Dos de sus principales avances son el hecho de integrar las competencias municipales y su financiación como elementos inseparables, así como el establecimiento de mecanismos de garantía de la autonomía local a través de nuevos órganos de cooperación y coordinación entre las diferentes instituciones, como son el Consejo de Políticas Públicas Locales y la Comisión de Gobiernos Locales. Además, la LILE dota de un amplio marco de competencias propias a los municipios vascos, incorpora los códigos de conducta en marcos de integridad institucional local, establece unas obligaciones de transparencia local que son clave para una efectiva rendición de cuentas, impulsa decididamente la participación ciudadana, fortalece la garantía de la autonomía municipal mediante un sistema de alerta temprana, y apuesta por profundizar en una gestión intermunicipal o “compartida” de los servicios locales a la ciudadanía.

¹ Vid. Carta Europea de Autonomía Local. Estrasburgo, 15 de octubre de 1985. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-4370>

² Vid. LEY 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi <https://www.euskadi.eus/ly22-bop/les/bopv2/datos/2016/04/1601544a.shtml>

Este reconocimiento de la autonomía local es fundamental para la práctica diaria de una política municipal desarrollada de forma responsable y rigurosa, eficaz y eficiente, con el objetivo de ofrecer el mejor servicio público a la ciudadanía desde las capacidades propias de gestión y decisión y mediante la necesaria cooperación, siempre desde el principio de subsidiariedad, que tiene por objeto asegurar que las decisiones se adopten con la mayor cercanía posible a las ciudadanas y ciudadanos. Esta cercanía es la base de la que se derivan el resto de principios de buena gobernanza como la ética, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación o la equidad, entre otros, y que constituyen un marco común y una referencia compartida para todos los gobiernos locales de Europa³.

En el mismo sentido, la Resolución 389 (2015) del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa sobre “*Nuevas formas de gobernanza local*”, apuesta de forma decidida por la Gobernanza multinivel, impulsando la cooperación intermunicipal y las relaciones entre las entidades locales y otros niveles de gobierno (ámbitos en los cuales las Asociaciones de entidades locales tienen un protagonismo evidente). Al mismo tiempo, el Congreso también impulsa la buena Gobernanza en los municipios europeos, y hace hincapié en incrementar la participación, la apertura a la ciudadanía y la rendición de cuentas de las instituciones locales. Todo ello en el marco de la citada Carta Europea de Autonomía Local.

Otro instrumento inspirador para la acción municipal en Euskadi desarrollado a nivel europeo es la *Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Vida Local*⁴. Partiendo del principio de que la igualdad de mujeres y hombres constituye un derecho fundamental y de que integrar la dimensión del género en todas las actividades de los gobiernos locales y regionales es imprescindible para que se avance en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la Carta establece compromisos para los municipios que se adhieren a la misma, entre otros, en cuanto a responsabilidad democrática, al rol de empleador del gobierno local y en la regulación.

Hasta la fecha dicha Carta ha sido suscrita por más de 1.700 autoridades locales y regionales de 35 países de toda Europa. La adhesión a la misma por parte de cada gobierno municipal conlleva un fuerte compromiso público y formal con el principio de igualdad, y supone también un estímulo para las entidades locales, que son impulsadas a implementar políticas y acciones concretas en cooperación con otras instituciones y organizaciones de sus territorios.

³ Vid. Consejo de Europa ‘12 principios de Buena Gobernanza a nivel local’. <https://www.coe.int/web/good-governance/12-principles-and-elope>

⁴ Vid. Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Vida Local, presentada la Asamblea general del CMRE, Innsbruck 2006. http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_es.pdf

EL OBJETIVO: SOLUCIONES GLOBALES CO-CREADAS Y APLICADAS DESDE LO LOCAL

EUDEL entiende la necesidad y oportunidad de profundizar en la alianza entre los municipios de Euskadi y de Europa, para trabajar juntos en el diseño de unas políticas públicas avanzadas y alineadas en el marco europeo. ¿En qué se fundamenta esta necesidad?

Las sociedades actuales se enfrentan a importantísimos retos y desafíos, como son el envejecimiento de la población, la digitalización y las nuevas revoluciones tecnológicas que están por venir, las migraciones globales, la necesidad de seguir profundizando en la protección y cuidado del entorno natural, el reto de la sostenibilidad del Estado del Bienestar, ... Todos ellos son, sin duda, retos globales, tanto porque afectan –aunque con diferente intensidad– a las economías y sociedades de todo el mundo, como porque en la mayoría de los casos manifiestan fuertes interrelaciones desde el punto de vista geográfico, siendo probablemente el fenómeno migratorio uno de los más evidentes.

Estos retos y desafíos necesitan, sin duda, soluciones globales, pero también soluciones locales. La ciudadanía demanda respuestas locales, puesto que es a nivel de nuestros municipios donde muchas de estas soluciones deben aplicarse en la práctica. Y también porque los ámbitos supralocales –Europa en este caso– necesitan escuchar la voz de los ayuntamientos para estar realmente pegados a la realidad de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, de las empresas y los agentes que operan en los diferentes territorios.

En ese sentido, la democracia local es una de las claves fundamentales para renovar Europa. Y en este trayecto los municipios necesitan trabajar juntos y cooperar con el resto de las instituciones, como aliadas y compañeras de viaje. No podemos olvidar que estamos en la era del “co” y ello exige intensificar la coordinación, cooperación y colaboración, pero es necesario ir un paso más allá. Se necesita “co-crear”.

LA IMPORTANCIA DEL LOBBYING LOCAL

Si bien a menudo se utiliza el término lobby con una connotación negativa, el lobbying es una actividad fundamental de las entidades y asociaciones de toda Europa que como EUDEL representan a los municipios.

La labor de lobbying supone definir y poner en práctica las medidas de presión necesarias –por supuesto, siempre de acuerdo a la legislación vigente y a los máximos estándares éticos– ante las entidades supramunicipales de las que dependen los municipios, para que éstas tomen sus decisiones en consonancia con los intereses locales y poder responder mejor a las necesidades de la propia ciudadanía.

Europa no puede mirar al futuro sin el apoyo de sus municipios y regiones. En este momento ilusionante de construcción de un nuevo proyecto para la Unión, el papel del lobbying es fundamental e incluye por supuesto la presencia continuada en aquellos órganos formales y foros informales donde se debaten y deciden cuestiones que afectan a los municipios. Pero, además de esta actividad que podríamos denominar como “institucional”, es importante desarrollar otro tipo de actividades complementarias, como por ejemplo acciones de comunicación y sensibilización para trasladar a la opinión pública la visión del municipalismo sobre los temas que afectan y preocupan a la ciudadanía.

A nivel europeo, las asociaciones de municipios cuentan con una amplia experiencia de defensa de los intereses locales ante las instituciones comunitarias, fundamentalmente a través de la participación en el Consejo Europeo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), compuesto a día de hoy por 62 asociaciones que representan a 130.000 municipios y regiones de 41 países. Además de su labor de influir en la política y legislación en aquellas áreas con impacto para los municipios y regiones europeas, el CMRE provee un foro de intercambio y debate para los gobiernos locales y regionales.

Asimismo, EUDEL ha conseguido a lo largo de los años tener presencia directa en algunos espacios relevantes para la defensa los intereses de los municipios vascos, tales como el Consejo de Europa. Dicha presencia se ha materializado en varios proyectos colaborativos, especialmente en el ámbito de la buena gobernanza a nivel local⁵.

BENEFICIOS OBTENIDOS. ¿QUÉ HA APORTADO EUROPA HASTA LA FECHA A LOS MUNICIPIOS VASCOS?

A continuación, se exponen cuáles han sido los principales beneficios que hasta la fecha han obtenido los municipios vascos de su participación en Europa, y que se pueden agrupar en los siguientes ámbitos:

Financiación

Tradicionalmente la ciudadanía ha percibido fundamentalmente a Europa con un rol de “financiador”. Muchas de las infraestructuras desarrolladas en los municipios de Euskadi han contado con una importante cofinanciación europea. De igual modo los programas e iniciativas vinculadas a la formación y el empleo, a la igualdad de género o a la cohesión social.

⁵ Vid. Proyecto p ‘Sello Europeo de Excelencia en Gobernanza ELoGE’ <http://noticias.eudel.eus/noticia/irun-urnieta-basauri-ermua-y-leioa-obtienen-el-sello-europeo-de-excelencia-en-gobernanza-2017/>

A pesar del importante esfuerzo de comunicación realizado desde diversas instancias sobre la contribución europea a este aumento de las oportunidades de desarrollo y bienestar, seguramente quedan todavía personas que no son lo suficientemente conscientes de esta realidad, pero otras muchas sí reconocen el papel desarrollado en este sentido por la Unión Europea.

Gran parte de esta financiación se recibe y gestiona a través de los Programas Operativos para el País Vasco del FEDER y del FSE. Además, la Unión Europea ofrece distintas vías de financiación en forma de subvenciones a proyectos a las que las entidades locales pueden acceder directamente a través de diferentes convocatorias de programas, como los programas URBACT, UIA, Interreg o DUSI, por citar algunos de los más relevantes.

Aunque la realidad es que no siempre resulta sencillo para los municipios de menor dimensión acceder a convocatorias directas de la Unión Europea. La mayoría de estas convocatorias son muy exigentes en cuanto a sus requisitos, como la necesidad de configurar consorcios transnacionales o la propia cofinanciación local que se precisa. Además, muchas de estas convocatorias suponen elaborar propuestas metodológicamente complejas, que no siempre están al alcance de los municipios con menor experiencia en esta materia. A pesar de estas dificultades y complejidad, los ayuntamientos vascos tienen experiencias positivas de acceso directo a financiación europea.

La participación en programas europeos es, sin duda, una línea a reforzar en los próximos años, con el objetivo de que nuevos municipios se beneficien de estas oportunidades, para lo cual es fundamental una alineación de las estrategias locales con la agenda europea, incidiendo en aquellas temáticas más relevantes para el futuro de la Unión. De igual modo es muy necesaria una adecuada preparación de las entidades locales para el diseño y elaboración de los proyectos, conociendo con antelación suficiente la orientación de las convocatorias y estableciendo los equipos internos y externos necesarios para definir, consensuar y desarrollar proyectos de calidad.

Acceso al conocimiento

Al mismo tiempo, Europa juega un papel no tan conocido y reconocido por nuestra sociedad que es particularmente útil para el ámbito local, como es el del acceso al conocimiento.

En primer lugar, Europa es un referente de vanguardia e innovación, y marca en gran medida la agenda municipal sobre ámbitos que pueden ser estratégicos para el desarrollo local. Una agenda basada en conocimiento altamente especializado sobre tendencias y estudios prospectivos globales que son muy difíciles de abordar en el ámbito local, sobre todo en los municipios de menor dimensión poblacional y de recursos. En este sentido, Europa ofrece “pistas” sobre qué temas pueden ser relevantes a medio y largo plazo.

Lógicamente, se trata de “pistas” globales. Por ello es importante convertir esta agenda europea en la agenda propia de cada municipio, estableciendo una reflexión –preferentemente, de forma compartida con los agentes relevantes a nivel local– y adaptando las directrices de respuesta a estos retos a la especificidad de cada realidad municipal.

Este conocimiento europeo se visibiliza a menudo en diversas conferencias temáticas que suelen incorporar la exposición de buenas prácticas de otros municipios europeos. Participar en este tipo de eventos, bien sea de forma presencial o telemática o realizando un seguimiento de lo allí expuesto, suele representar una forma sencilla de acceder a este conocimiento. Además, EUDEL, como asociación de municipios vascos, trabaja por atraer la vanguardia, las nuevas tendencias y reflexiones avanzadas, a los municipios de Euskadi.

Uno de los hitos más importantes en este ámbito ha sido la oportunidad para EUDEL de coorganizar junto al Ayuntamiento de Bilbao la última Conferencia temática del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) sobre ‘Igualdad, Diversidad e Inclusión’⁶. Esta cumbre europea de gobiernos locales celebrada en Bilbao del 11 al 13 de junio de 2018, ha conseguido reunir a **más de 550 electos y electas de 40 países** en un debate multinivel junto a representantes de las instituciones europeas y otros organismos internacionales. La Conferencia del CMRE ha favorecido un enriquecedor intercambio entre líderes locales compartiendo ideas y posibles soluciones que permitan contribuir a una sociedad más justa desde municipios diversos, solidarios, y sostenibles, para favorecer una convivencia inclusiva de todas las personas en igualdad de derechos y oportunidades.

Colaboración con otros municipios

Uno de los beneficios indudables que el proyecto europeo ha traído a los municipios vascos es el aumento de las posibilidades de colaboración directa con otras realidades locales. En algunos casos, como respuesta a retos comunes y prioritarios, Europa va más allá y nos propone metodologías de actuación que han sido desarrolladas de forma colaborativa entre los propios municipios.

Un ejemplo destacado es el *Sello Europeo de Excelencia en materia de Gobernanza (ELoGE)*, una metodología diseñada por el Consejo de Europa a través de su Centre of Expertise for Local Government Reform, mediante la cual los municipios pueden autoevaluarse y valorar el grado de alineación de la gestión municipal con 12 principios de buena gobernanza democrática, entre los que se encuentran la transparencia, la participación, un comportamiento ético, la eficacia y eficiencia, la gestión financiera sana, la innovación, la igualdad, los derechos humanos y la diversidad, entre otros, en base a un total de 97 indicadores. Desde septiembre de 2017 EUDEL goza de la acreditación por

⁶ Vid. Informe conclusiones ‘Conferencia de Igualdad, Diversidad e Inclusión’, CMRE-EUDEL- Bilbao. <http://noticias.eudel.eus/noticia/conclusiones-de-la-conferencia-cmre-2018-sobre-igualdad-diversidad-de-inclusion/>

parte del Consejo de Europa para el otorgamiento del Sello ELoGE y ya son un total de nueve ayuntamientos vascos quienes han recibido dicho reconocimiento en la fase inicial desarrollada en 2017. En la segunda edición de 2018, se han sumado al proyecto nuevos ayuntamientos y se ha constituido un Comité Interinstitucional para el seguimiento conjunto entre EUDEL, el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de los tres territorios.

Otros ejemplos de metodologías innovadoras del Consejo de Europa que EUDEL ha puesto al servicio de los municipios vascos es la herramienta de indicadores de evaluación en Finanzas Locales y de Ética Pública (*Local Finance Benchmarking*).

CLAVES DE FUTURO

Para terminar, exponemos algunas claves de futuro que EUDEL entiende básicas para seguir profundizando en la acción municipal vasca en Europa.

Empoderamiento municipal para reforzar la apuesta por Europa

Sin duda, ha llegado el momento de que los ayuntamientos se empoderen como las instituciones locales más próximas a la realidad y a las necesidades de la ciudadanía.

Para lograr este empoderamiento es fundamental trabajar juntos. Los municipios necesitan reforzar su posición común ante el resto de instituciones para así ganar presencia e influencia en los foros donde se toman las decisiones, donde se diseñan las políticas que afectan directamente a la ciudadanía.

Los próximos años Europa se juega su futuro. Para ello, Europa debe y puede renovarse. En esa transformación los gobiernos locales tienen una enorme oportunidad para posicionarse definitivamente como agentes referentes del cambio hacia un nuevo modelo de sociedad más competitiva, sostenible e inclusiva, desde los principios fundamentales de la solidaridad, la equidad y la justicia social. Mediante la buena Gobernanza, las instituciones locales pueden contribuir a la construcción de una nueva Europa de abajo arriba, desde unos municipios donde las personas puedan participar y ejercer su ciudadanía de manera efectiva y corresponsable, en colaboración permanente con las instituciones, el Tercer Sector y el conjunto de agentes locales. Desde este compromiso común para maximizar la generación de valor social se contribuirá al desarrollo y el bienestar de toda la sociedad.

Desde EUDEL y los municipios vascos se quiere ir más allá. Además de una oportunidad, se trata de una responsabilidad. Este momento es decisivo y exige nuevas formas de gobernar y hacer política municipal, a través de liderazgos compartidos y valientes. Y sin duda se necesita diálogo, mucho diálogo. En un entorno económico y

social particularmente complicado, en el cual el aislamiento y la defensa de los propios intereses resultan muy tentadores, uno de los primeros retos debe ser promover la apertura y el diálogo dentro de Europa.

Un diálogo que debe ser multinivel y en el que los municipios vascos quieren poner encima de la mesa y compartir su modelo de desarrollo, el que les ha llevado a alcanzar unas elevadas cuotas de bienestar. El modelo vasco se puede y se debe enriquecer con las aportaciones de otros municipios europeos.

Una gestión interna más orientada a Europa

Para hacer frente a los retos enunciados anteriormente, una Administración Local “inteligente” debe aportar valor al territorio y a quienes habitan y trabajan en el mismo. ¿Cómo? Por ejemplo comportándose como un activo territorial, prestando servicios públicos de proximidad y de valor en su condición de administración más cercana a la ciudadanía, y propiciando e impulsando la formulación de un proyecto territorial compartido y en el desarrollo de políticas y programas orientados a aplicar respuestas a dichos retos.

Dentro de este planteamiento es absolutamente fundamental que las instituciones locales desarrollen una gestión avanzada (excelente) en todos los ámbitos, desde el más estratégico hasta el más operativo, orientando su trabajo a las oportunidades que Europa ofrece e incorporando buenas prácticas de otros municipios.

Además de lo ya comentado anteriormente respecto a la importancia de alinear la agenda local con la agenda europea, es fundamental también contar con perfiles internos con capacidades y motivación adecuadas para aprovechar dichas oportunidades. Ello exige incluir dentro de las políticas de recursos humanos líneas de actuación vinculadas a la formación del personal existente en las competencias lingüísticas y técnicas necesarias, así como tener en cuenta dichas necesidades en la planificación de las futuras ofertas públicas de empleo.

Asimismo, sería conveniente adaptar los sistemas internos de organización, profundizando en la gestión por proyectos e intensificando la labor prospectiva, de gestión del conocimiento, de análisis de datos y de evaluación, entre otras.

Contribuir a aumentar el sentimiento europeo de la ciudadanía

De forma complementaria a los 2 ejes anteriores, los ayuntamientos vascos deben seguir reforzando su rol de fomento del sentimiento europeo entre la ciudadanía.

Si bien los estudios de opinión muestran el amplio apoyo ciudadano al proyecto europeo, no es menos cierto que el conocimiento de la realidad y oportunidades del

mismo no es todavía lo suficientemente profundo. En este sentido, los municipios vascos representan una gran oportunidad para que el sentimiento de pertenencia a Europa siga creciendo entre la ciudadanía vasca, siempre partiendo de un mejor conocimiento de lo que Europa supone a todos los niveles –normativo, construcción democrática, integración económica y social,...– para las vidas de cada uno y cada una de los ciudadanos y de las ciudadanas.

CONCLUSIÓN

Los municipios vascos ya son Europa. Disponen de una trayectoria que así lo atestigua. Más allá de la realidad de la financiación europea, que es probablemente la dimensión europea más conocida y reconocida por la ciudadanía, los ayuntamientos vascos se han beneficiado hasta la fecha de otras oportunidades tanto o más importantes, como el acceso al conocimiento y la posibilidad de colaboración con otros municipios.

A pesar de las vicisitudes que en algunos momentos pueda experimentar el proyecto europeo, se avanza sin duda hacia “más Europa”. Una Europa que debe necesariamente acercarse a toda la ciudadanía y a todos los agentes que la conforman.

En este nuevo proyecto europeo los municipios están llamados a jugar un papel mucho más relevante. Porque son actores clave para el desarrollo económico y para la convivencia y la cohesión social en Europa. Porque no puede haber Europa si no se incluye su dimensión más local.

Para aprovechar esas oportunidades habría que intensificar la reivindicación de la importancia de lo local, pero también es fundamental realizar un trabajo interno. Ha llegado el momento de que ser parte activa y actora, de crear más si cabe en las capacidades y fortalezas locales para asumir la agenda europea como propia, y adaptar la operativa diaria a la gestión excelente que ello exige, a la vez que cada municipio se convierte en un dinamizador del proyecto europeo.

Éste es el proyecto común como municipios para lograr una Europa unida y más fuerte. Una Europa capaz de responder a los retos de futuro desde la solidaridad y la cooperación multinivel, desde la búsqueda de soluciones compartidas para los problemas que afectan a la vida diaria de las personas.

La nueva Europa deberá construirse desde los municipios, desde abajo hacia arriba, y sobre todo contando con la ciudadanía, impulsando unas políticas alineadas a nivel europeo que permitan acercar más y mejor a las personas entre sí.

Introducción

<i>Federalismo multinivel y el futuro de Europa</i>	47
MICHAEL KEATING	

Federalismo multinivel y el futuro de Europa

MICHAEL KEATING

Chair in Scottish Politics at the University of Aberdeen

Director of ESRC Centre on Constitutional Change

Introducción

El reajuste de Europa

Gobernanza multinivel o federalismo multinivel

Federalismo coordinado, cooperativo y competitivo

Federalismo plurinacional

Reflexiones finales: Europa como federación multinivel

Referencias

INTRODUCCIÓN

Los estudios de la UE han estado dominados por una división entre perspectivas intergubernamentales y neofuncionalistas. En el caso de los intergubernamentalistas, su unidad de análisis es el estado-nación, a menudo considerado un agente más o menos unitario, pero esta perspectiva cosifica el estado, viéndolo como el único interfaz entre Europa y los agentes sectoriales o territoriales de los propios estados. Por su parte, el neofuncionalismo se critica por su teleología y por su incapacidad a la hora de explicar lo que realmente ha ocurrido. Una perspectiva federalista considera el nivel europeo como un escenario político en el que examinar la política, la mediación de intereses y las complejas relaciones entre los niveles nacional y europeo. Vuelve a introducir asuntos normativos como el equilibrio de poder, la subsidiariedad, la soberanía, la representación y la solidaridad.

Sin embargo, si queremos adoptar una perspectiva federal a nivel europeo, lógicamente debemos ampliar nuestro enfoque para tener en cuenta también el nivel subestatal. No obstante, el nivel subestatal no es un conjunto de unidades fijo y conocido que pueda ser plasmado en una constitución federal, sino un ámbito muy heterogéneo y cambiante. Mientras el *rescaling*, o reajuste territorial, altera las relaciones entre función, movilización política e instituciones, la integración europea y el gobierno regional pueden verse como esfuerzos que van de la mano para recuperar ámbitos políticos que

han escapado del alcance de los estados-nación. Los reajustes ascendente y descendente son proyectos controvertidos que no pueden resolverse haciendo referencia a argumentos puramente funcionales.

La importancia del nivel subestatal se ha puesto de relieve en debates sobre: la Europa de las regiones; la perspectiva territorial sobre política comunitaria y su implantación; el impacto de Europa sobre el federalismo intra-estatal; el potencial para acomodar las reivindicaciones de autodeterminación dentro del marco europeo global; y la representación de los intereses territoriales en el proceso de la política europea. Existe una búsqueda de mecanismos que permitan institucionalizar este “tercer nivel”, pero aún no se ha llegado a ninguna solución. Una perspectiva federal tiene la ventaja analítica de centrarse en las relaciones entre territorio, función e instituciones, a la vez que trata asuntos normativos que incluyen la representación, la soberanía y la solidaridad. No obstante, también debe tener en cuenta los recientes avances de la teoría federal, que la historizan y se alejan del modelo estadounidense. Ése es el punto de partida de este artículo, que considera el federalismo como un conjunto de principios analíticos en lugar de una forma de gobierno fija. Europa no es una federación, según las definiciones más comunes de la misma, pero el federalismo puede ayudarnos a entender su dimensión territorial.

EL REAJUSTE DE EUROPA

Las interpretaciones modernistas de la construcción del estado consideraban que se trataba de un proceso de integración territorial y diferenciación funcional en el que la política iba por detrás del cambio social. Sin embargo, tal como demostró Stein Rokkan (1999), algunos de los principales puntos débiles sociales continuaron presentes en los estados. Podría realizarse un mapa conceptual de Europa que no se limitara a las fronteras entre estados, sino que reconociera las complejidades subyacentes. No obstante, la idea de que el territorio desaparecería como principio de organización social resucitó en las postrimerías de la Guerra Fría con una avalancha de publicaciones sobre el tema del final del territorio o de un mundo sin fronteras (Badie, 1995; Ohmae, 1995). La mayor parte de dichas publicaciones se refería al final del estado como marcador dominante de un territorio, que era el modo en que lo consideraban las interpretaciones más realistas de las relaciones internacionales, y pertenecía a la categoría de estudios sobre globalización. Sin embargo, si desvinculamos conceptualmente el territorio del estado-nación, la imagen se vuelve más compleja. No era tanto una des-territorialización de los sistemas económico y social, sino más bien una *re*-territorialización de los mismos, dado que las funciones y la articulación política avanzaban hacia nuevas escalas horizontales y verticales respecto al estado. En esto consiste el proceso de *rescaling*, es decir, en un proceso de reajuste en el que el territorio, no solo sobrevive como legado del pasado, sino que se reproduce continuamente (Brenner, 2009; Jessop, Brenner y Jones, 2008; Keating, 2013).

Las formas mejor documentadas de reajuste son las funcionales, en las que los sistemas económico y social escapan del alcance del estado y migran a nuevos niveles. Existe mucha bibliografía sobre el reajuste económico a nivel global, centrada en la internacionalización de los mercados, la libre circulación de capital, una nueva división internacional del trabajo y el surgimiento de corporaciones globales. Los regímenes transnacionales de libre comercio y las normas del comercio global son tanto la causa como la reacción ante estos procesos. Existe bibliografía sobre el surgimiento de regiones subestatales como espacios y marcos económicos para comprender el cambio económico. Esto no solamente genera una nueva división global del trabajo, sino también la recomposición de los territorios dentro de los estados. Un paso más sería considerar que estos sistemas regionales compiten entre sí en los mercados globales. El argumento es que la ventaja comparativa ricardiana, por la que cada región tiene su lugar en la división global del trabajo, ha dado lugar a una ventaja absoluta o competitiva (Scott, 1998; Porter, 2001). Aunque esta idea se ha cuestionado intelectualmente (aduciendo que cosifica la región y que solamente compiten las empresas), el tema de la competitividad territorial ha sido asumido por los estados, la Comisión Europea y las organizaciones internacionales y utilizado para volver a crear el territorio.

El estado de bienestar está relacionado con el estado-nación porque éste constituye el enfoque tanto de la solidaridad afectiva como del pacto social y proporciona la infraestructura institucional necesaria para llevar a cabo programas sociales. No obstante, como el ámbito del bienestar en sí mismo se reconfigura para adaptarse a unas estructuras demográficas cambiantes y a unos riesgos sociales nuevos, existe un reajuste a nivel subestatal y transnacional (Ferrera, 2005; Kazepov y Barberis, 2008). Otros ejemplos de reajuste funcional serían el hecho de que la educación superior se vuelve a la vez más local y más internacional, o el modo en que la dinámica urbana cuestiona concepciones antiguas de las funciones del gobierno o de la estratificación social (Keating, 2013).

Por otra parte, existe un consiguiente reajuste de la regulación y la elaboración de políticas. Resulta tentador considerar que, como defiende el enfoque neofuncionalista, el reajuste del gobierno se produce en respuesta a imperativos funcionales. Alesina y Spoloare (2003) explican el “tamaño de las naciones” haciendo referencia a imperativos funcionales, arguyendo que las ventajas de escala existentes en un periodo anterior han desaparecido debido a los mercados abiertos y al orden transnacional, de modo que unas unidades más pequeñas resultan viables y deseables. De un modo similar, Ohmae (1995) describe un mundo (un tanto imaginario) formado por “estados regionales” de pequeño tamaño que compiten entre sí como consecuencia inexorable del cambio funcional y la globalización. Hooghe y Marks (2009) también invocan argumentos funcionales para explicar (al menos de forma parcial) la descentralización y la división de competencias en el seno de los estados. Sin embargo, los argumentos funcionales corren

el riesgo de convertirse en teleológicos porque sugieren que los efectos beneficiosos de un evento constituyen la razón por la que dicho evento se produce. Se necesita un mecanismo por el cual las necesidades funcionales puedan imponer el cambio. Por lo tanto, una variante del argumento funcionalista sería que los cambios al nivel en el que las actividades se regulan constituyen una respuesta por parte de los responsables políticos a consideraciones de eficiencia. Esto desplaza el argumento desde las causas hasta las razones, pero las razones no vienen dadas sencillamente por consideraciones neutras de eficiencia, sino que siempre ocultan algún principio normativo subyacente. Por lo tanto, los defensores de la elección pública han preferido unidades de gobierno de menor tamaño con el fin de que éstas puedan competir y alinear preferencias y territorio (Tiebout, 1956). Otros, por su parte, han preferido unidades mayores para limitar la competencia y permitir la redistribución. Hay muchos intereses en juego, ya que algunos pueden tener mayor afinidad con determinadas escalas y podrían desplazar los límites de la jurisdicción territorial para favorecer a grupos sociales específicos.

Tanto la integración como la descentralización europeas se comprenden mejor, no como imperativo funcional, sino como un proyecto de agentes estatales para recuperar y regular funciones que han escapado de su alcance como resultado de un reajuste y para imponerles una lógica determinada. Presentarlas como imperativos técnicos podría ser una racionalización para lograr objetivos más normativos, o un esfuerzo por despolitizar esferas políticas difíciles, especialmente cuando pueden extraerse de políticas controvertidas y llevarse a una escala territorial que, en sí misma, se encuentra aislada del debate político directo. Por lo tanto, en la Eurozona, la política monetaria se ha elevado al terreno supranacional y además, de acuerdo con la sabiduría profesional contemporánea, se ha dejado en manos de una institución independiente. A nivel subestatal regional, la política de desarrollo se ha despolitizado con frecuencia, confiándola a agencias y a órganos creados *ad hoc* con el único objetivo de lograr un crecimiento competitivo. Un ejemplo de ello serían los repetidos esfuerzos a la hora de establecer un nivel regional de planificación e intervención en Inglaterra, sin llegar a un traspaso de competencias políticas. En Francia, el estado ha intentado sistemáticamente consolidar su propia administración territorial para compensar cualquier descentralización política.

Dicha despolitización rara vez resulta eficaz a largo plazo, dados los patrones de estratificación social y conflicto y los efectos distributivos de cualquier política determinada. Observamos, por lo tanto, una re-politización de los nuevos espacios emergentes en distintos niveles territoriales y una impugnación de sus límites, de su significado social y de su institucionalización. Pueden surgir movimientos de oposición a nivel subestatal cuando resultan débiles a nivel estatal. De este modo, los movimientos autonomistas e identitarios jalonan el territorio, generando un regionalismo ascendente. Muchos estados, al enfrentarse, por una parte, a una necesidad de capacidad funcional y,

por otra parte, a presiones ascendentes que defienden un mayor grado de participación ciudadana, cuestionan prioridades y exigen más legitimación, han instituido un nivel de gobierno intermedio, regional o “meso” (Swenden, 2006; Keating, 1998, 2013). También se produce un reajuste de la representación de los intereses sociales y económicos y su reconfiguración en nuevos niveles como respuesta tanto al reajuste funcional como al establecimiento del gobierno regional (Keating y Wilson 2014). Por lo tanto, los nuevos espacios se “rellenan” social y políticamente, y la agenda política se estructura de modos distintos. Al politizarse los espacios emergentes y producirse un intento de participar en los acuerdos de gobierno por parte de los grupos excluidos, la agenda política se amplía. Se produce un cuestionamiento respecto al impacto social y medioambiental de las políticas regionales estatales centradas en el desarrollo económico en un sentido económico estricto.

De este modo, las regiones se constituyen como comunidades políticas. Esto no significa, según Alesina y Spoloare (2003), que sean espacios homogéneos en los que las personas comparten las mismas preferencias políticas y la misma identidad étnica. Una comunidad política es, más bien, un marco de referencia para la deliberación y el pacto social. Hay un paralelismo aquí con el proyecto europeo, que opera como un nuevo nivel supranacional que también se ha politizado progresivamente. Del mismo modo que tenemos distintas visiones de Europa (de mercado, social, tecnócrata, instrumental, cultural, etc.), también las regiones se construyen e imaginan de modos distintos. Su construcción y su significado resultan controvertidos y muy políticos. Sus límites territoriales tampoco vienen predeterminados, sino que reflejan las distintas preferencias políticas y relaciones de poder.

El reajuste también ha sido provocado por las políticas de ordenación territorial de la UE, cuya puesta en marcha tuvo como objetivo la corrección de la tendencia del mercado único a concentrar el desarrollo y exacerbar las disparidades territoriales. En un principio, se creyó que el mercado único eliminaría las disparidades territoriales, puesto que bienes, servicios, capital y mano de obra podrían circular libremente, de forma que cada territorio se especializaría según su ventaja comparativa. Desde la década de los 70 del siglo pasado ya resultó obvio que esto no se estaba produciendo, lo que generó un creciente apoyo de una política explícita para lograr la igualdad territorial en la Comunidad. Esto coincidió con una mayor dificultad por parte de los estados a la hora de utilizar las políticas regionales para lograr la integración económica de su territorio nacional. Las políticas orientadas a distraer la atención resultan costosas y difíciles cuando las empresas pueden reubicarse tanto en Europa como fuera de ella, uno de los factores que fomenta el regionalismo competitivo. La política de competencia de la UE, en sí misma, prohíbe las ayudas estatales, incluyendo las subvenciones regionales, excepto en condiciones muy estrictas. Las disparidades resultantes generaron presión para que la UE entrara en este ámbito con sus propias políticas territoriales.

Desde sus inicios en la década de los 70 del siglo pasado, este instrumento concitó la oposición de la Comisión Europea, de los estados miembros y de los gobiernos regionales en forma de europeización y, posteriormente, de renacionalización parcial (Hooghe y Keating, 1994). Había una fractura entre un razonamiento social, como medida de compensación territorial, y un razonamiento económico, como elemento de mejora de la eficacia. En estos últimos años, la Comisión ha hecho hincapié en la competitividad territorial, en consonancia con el pensamiento actual. También ha intentado aplicar una perspectiva territorial en otros instrumentos políticos, incluyendo la ordenación y la investigación y el medioambiente, pero no ha avanzado demasiado debido a la reticencia de direcciones con base sectorial a la hora de aceptar el enfoque territorial. La política regional suele estar en conflicto con la política de competencia, que se encuentra más integrada en las instituciones y cuya aplicación corre a cargo del Tribunal de Justicia.

En cuanto a la elaboración y, especialmente, a la aplicación de sus políticas de ordenación territorial, la Comisión ha buscado colaboradores territoriales y la cooperación con gobiernos regionales, agentes económicos y la sociedad civil. Esto ha tenido como efecto un aumento de la relevancia de los niveles regional y local y ha creado vínculos entre dichos niveles y la propia UE. En la década de los 90 del siglo pasado, en ocasiones se pensó que el objetivo de la Comisión era reestructurar el gobierno territorial, crear regiones e incluso puentear el estado-nación, pero esta idea era falsa (Keating, Hooghe y Tatham, 2015). La Comisión, ante todo, se preocupaba por reforzar la capacidad de implantar políticas y, si para ello había que reforzar el centro, entonces así se hacía, tal y como ocurrió en los nuevos estados miembros de la ampliación de 2004 (Hughes y Sasse y Gordon, 2004; Keating y Hughes, 2003). En gran parte de Europa occidental, sin embargo, la política estructural se presentaba por parte de los políticos locales como el fruto de sus propios esfuerzos en Bruselas, generando la visión de regiones que operaban en el espacio europeo. También es cierto que, en numerosas ocasiones, la Comisión y las regiones compartían un interés común por la desnacionalización de la política y por garantizar que los fondos fluyeran lo más directamente posible desde Bruselas hasta las regiones.

Por lo tanto, ni el estado-nación ni la Unión Europea han sentido el claro imperativo funcional de lograr la integración y la homogeneización territoriales. Por el contrario, han fomentado nuevas formas de diferenciación territorial. La coyuntura de reajuste hacia Europa, por una parte, y hacia las regiones, por otra, ha generado múltiples niveles de políticas y de toma de decisiones autorizada, algo que escapa a la lógica de las relaciones UE-estado. Esto ha supuesto un reto para los esfuerzos tradicionales por entender la Unión Europea como un todo basado en el intergubernamentalismo o como un ejemplo de federalismo basado en los estados miembros. Estas cuestiones dieron lugar a un conjunto de movimientos alrededor de la Europa de las Regiones, o política

a tres niveles (Bullman, 1994). Se trató de un proyecto muy variado, cuyo objetivo principal fue buscar un lugar para las regiones subestatales en el orden transnacional emergente, con una fuerte orientación hacia el federalismo europeo como alternativa al intergubernamentalismo. El movimiento culminó en la década de los 90 del siglo pasado. Las regiones se beneficiaron poco de la Convención sobre el futuro de Europa, a la que el Comité de las Regionales asistió en calidad de observador, y el movimiento decayó a partir de entonces.

GOBERNANZA MULTINIVEL O FEDERALISMO MULTINIVEL

Una conceptualización alternativa, tanto para el enfoque intergubernamental como para el neofuncionalista, ha sido la gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2001; Bache y Flinders, 2004; Piattoni, 2010). La idea es que al estado se le ha retirado el poder, tanto lateralmente, por la implicación de agentes no gubernamentales en la elaboración de políticas, como verticalmente, por la emergencia de nuevos niveles territoriales de forma que las redes superan las divisiones de carácter público-privado y territorial. La virtud de esta conceptualización es que aborda la complejidad de la moderna elaboración de políticas y normas volviendo a las ideas de la sociología clásica y a las teorías de gobierno local (Maas, 1959) relativas a que los sistemas sociales se diferencian funcional y territorialmente, pero sin la premisa teleológica de la teoría de la modernización, que supone que la función prevalecerá sobre el territorio.

No obstante, no queda claro que la gobernanza multinivel proporcione las herramientas analíticas, ontológicas o normativas necesarias para tratar estas cuestiones. En primer lugar, el propio concepto de gobernanza resulta extremadamente laxo, siendo en ocasiones más amplio y en ocasiones más limitado que el concepto de gobierno. Su significado más común parece ser el de una forma de regulación basada en redes y no en una jerarquía (Rhodes, 1996). Esto, sin embargo, plantea un problema ontológico. La gobernanza en red, derivada de la teoría de la organización, tiene como unidad de análisis las organizaciones o los agentes de las mismas, pero éstos no están socialmente integrados y no corresponden a patrones más amplios de estratificación social. En segundo lugar, la gobernanza carece de una teoría del poder y se centra en la interacción y en la cooperación de redes sin proporcionar herramientas que permitan saber quién gana y quién pierde y cómo. Parece estar mejor diseñada para la gestión del consenso que del conflicto social, lo que explica sin duda por qué las agencias internacionales centradas en la despolitización se han apropiado del concepto. En tercer lugar, las teorías de la gobernanza carecen de una dimensión normativa, que nos permitiría plantearnos cuestiones sobre democracia, participación, rendición de cuentas y distribución. En ocasiones existe una normatividad implícita, pero constituye un arma de doble filo. Por una parte, se sugiere que la gobernanza de red o corporativa es, de alguna manera,

más participativa, aunque esto continúa sin demostrarse empíricamente (Smismans, 2006). Por otra parte, plantea el argumento de que socava el gobierno representativo electo. En cuarto lugar, si la gobernanza se ve como el vínculo entre el poder público y el privado, entonces no queda claro que realice aportación alguna a los estudios sobre políticas de grupos de interés, neocorporativismo y concertación social. Los enfoques de gobernanza multinivel plantean un quinto problema, que sería la carencia de una teoría del territorio; de hecho, el concepto de nivel parece utilizarse de forma muy imprecisa. Los trabajos de gobernanza multinivel tienden a restringir el nivel vertical a las relaciones entre instituciones de distinto alcance territorial, sin tener en cuenta implicaciones más profundas de territorio y escala.

Quizá pudiera ser que, sencillamente, la falta de precisión conceptual de la gobernanza la haga más atractiva en ausencia de una forma clara de pensar sobre la organización del territorio. En este sentido, la gobernanza y la gobernanza multinivel describen una negativa, la huída de los sistemas funcionales respecto a las formas existentes de regulación y de elaboración de políticas, y respecto a los límites territoriales existentes, en lugar de referirse a su avance hacia un modo determinado de gobierno o regulación.

Si el intergubernamentalismo, el neofuncionalismo y la gobernanza multinivel no son capaces de capturar el complejo orden multi-escala emergente en Europa, el federalismo podría constituir una mejor herramienta para analizarlo y evaluarlo. Pero el federalismo no debe limitarse a los estados o, concretamente, a la experiencia de los Estados Unidos de América. El federalismo es un principio amplio que no debe confundirse con el concepto de federación como diseño constitucional específico (King, 1982). Se trata de un dispositivo analítico, pero también tiene una base normativa y sí que trata algunas de las debilidades ontológicas de la gobernanza multinivel, dado que se centra en el acto de gobernar como proceso de toma de decisiones autorizado. El federalismo consiste en dividir y compartir poder a nivel territorial y en la relación entre dichos niveles. El énfasis se centra en el territorio y resulta enriquecido si el federalismo se combina con las conclusiones obtenidas a partir de la teoría del reajuste para tratar asuntos normativos como la legitimidad, la soberanía y el consentimiento electoral. También incluye argumentos sobre ciudadanía y representación.

Como se reconoce en la bibliografía (Burgess, 2006, 2012), el federalismo tiene distintas formas. Se puede distinguir entre federalismo coordinado y cooperativo, aunque también existe una nueva variante: el federalismo competitivo. Hay debate sobre si el federalismo requiere una identidad nacional unitaria o si su aplicación puede resultar útil en sistemas de gobierno plurinacionales. Estos debates resultan muy pertinentes en el debate sobre reajuste.

FEDERALISMO COORDINADO, COOPERATIVO Y COMPETITIVO

Existe una distinción clásica entre el federalismo coordinado, en el que las competencias están claramente divididas entre los distintos niveles, y el federalismo cooperativo, en el que se comparten. En algunos sentidos, Europa cuestiona ambas variantes socavando los sistemas federales o cuasi-federales existentes dentro de los estados miembros a través de la implantación de un meso-nivel. En este grupo se incluyen Alemania, Austria, Bélgica, España, el Reino Unido y, en menor medida, Italia y otros estados. Las competencias del nivel regional se han europeizado, lo que implica una doble pérdida de poder para las regiones. La UE puede invadir las competencias regionales y retirar lo que el estado ha concedido. Al mismo tiempo, los estados pueden volver a entrar en estos ámbitos políticos, dado que son ellos los que están representados en el Consejo de la UE. En la década de los años 2000, Europa penetra hasta el nivel local y regional mediante la exigencia de límites de deuda y déficit aplicables a todos los niveles, cuando en realidad la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de dichos límites internamente recae en el estado.

Las respuestas regionales van desde el intento de proteger sus propias competencias (en modo coordinado) y la búsqueda de la participación en la elaboración de políticas europeas (en modo cooperativo) hasta el “mantenedlos fuera” o “dejadnos entrar” (Jeffery, 2005). Algunas regiones, incluyendo los Länder alemanes, han hecho un esfuerzo ingente por acotar las intervenciones europeas en sus esferas reservadas mientras que, simultáneamente, intentaban simplificar el propio federalismo alemán y reducir sus elementos coordinados. Se intentó lograr dicho objetivo mediante la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de los tratados a nivel regional, en lugar de detener su aplicación a nivel estatal. El Tratado de Lisboa incluye disposiciones a este efecto, pero los mecanismos para ponerlas en práctica resultan débiles. El Comité de las Regiones tiene el derecho de apelar ante el Tribunal de Justicia Europeo, pero las regiones individuales no. Por ello, las regiones se han centrado en intentar entrar en el proceso europeo de elaboración de políticas (“dejadnos entrar”). Los mecanismos para la inclusión de las regiones en dicho proceso son consultivos e intergubernamentales, y requieren pasar por los estados miembros (Keating, Hooghe y Tatham, 2015).

A los argumentos funcionales e institucionales, los defensores regionales les sumaron otros normativos, afirmando que los gobiernos regionales son elegidos democráticamente y, por lo tanto, tienen más legitimidad que otras organizaciones que presionan en Bruselas, e incluso que las regiones del Comité Económico y Social; unas regiones más fuertes también podrían contribuir a lograr el objetivo de la subsidiariedad. Una mayor influencia por su parte permitiría abordar el déficit democrático y acercaría el gobierno a los ciudadanos.

En el Tratado de la Unión Europea (o Tratado de Maastricht) se incluyeron dos vías de participación de las regiones en la política de la UE: directamente en la UE y a través de los estados miembros. Se creó el Comité de las Regiones como órgano consultor con el mismo estatus que el Comité Económico y Social. Algunos entusiastas vieron en él el embrión de una tercera cámara legislativa territorial. Más adelante, su ámbito se amplió para cubrir un mayor abanico de áreas políticas y para incluir al Parlamento Europeo y a la Comisión, pero continúa siendo un órgano meramente consultivo. Sus principales debilidades residen en la variación de lo que constituye una región en los distintos estados de la UE. Hay unidades federales, como los Länder alemanes, que tienen un papel definido en la política nacional. Hay regiones con competencias transferidas, como ocurre en España e Italia, que tienen sus propias competencias pero que no forman parte de un sistema federal de manera formal. La alianza de las Regiones con poderes legislativos fue un intento de delimitar una posición definida, pero el significado de “poderes legislativos” varía de un estado a otro y la distinción es más política que legal. Hay ciudades que insisten en lograr un estatus paritario respecto a las regiones, aunque sus competencias son distintas. También hay naciones sin estado que desean jugar la baza de la Europa de las Regiones mientras insisten en su propia especificidad (véase más abajo). Las ciudades insisten en que tienen la misma importancia que las regiones y, por lo tanto, deberían tener el mismo estatus que éstas.

El principal canal de participación a través de los estados miembros es una disposición por la que, en el caso de gobiernos regionales con estructura ministerial¹, éstos pueden, si la legislación nacional así lo permite, representar a sus estados en el Consejo de la Unión Europea. No obstante, no pueden representarse a sí mismos y dicha representación se limitará a asuntos de competencia regional. Las disposiciones que determinan la posición que deben adoptar las regiones en las negociaciones pueden variar desde el caso de Bélgica, donde cada unidad federal tiene derecho a veto, pasando por Alemania, donde los Länder consensúan sus posturas entre sí, y llegando hasta el Reino Unido, donde es el gobierno central el que tiene la última palabra.

La Comisión Europea, por su parte, ha intentado incluir a las regiones en el proceso de elaboración de políticas, para mejorar tanto la eficiencia política de las mismas como su visibilidad y legitimidad a nivel subestatal. Insiste en que sus colaboradores no deberían ser únicamente los gobiernos regionales, sino también los interlocutores sociales.

En los últimos años se ha identificado una tercera variedad de federalismo: el federalismo competitivo (Dente, 1997). Las unidades federales compiten en dos sentidos: desean innovar en política y compiten económicamente, principalmente por lograr inversión interna y una ventaja tecnológica. Esta última se basa en las ideas del

¹ Ligeramente distintos de una región legislativa, aunque pueden reducirse a lo mismo si lo que se desea es poner de relieve la separación de los poderes ejecutivo y legislativo.

regionalismo competitivo. Aunque el regionalismo competitivo puede ser un constructo político en lugar de constituir una realidad objetiva, la idea resulta atractiva para los políticos regionales, que pueden contagiar dicho atractivo a toda la población mediante una retórica neomercantilista. La competencia territorial también se utiliza por parte de los estados y de la Comisión Europea para desconectar de asuntos distributivos complejos y aprovechar las connotaciones positivas de la competencia en la era moderna. La política territorial europea se justifica cada vez más mediante una retórica de competitividad (Begg, 2010), incluso hasta llegar a realizar una paradójica recomendación inspirada en el trabajo de Michael Porter (2001), según la cual todas las regiones deberían ser más competitivas, aunque, lógicamente, esto resulta imposible.

El federalismo competitivo es, por lo tanto, una noción con carga normativa. Si no se controla, puede provocar una “carrera hacia el abismo” en la que los gobiernos recorten impuestos para atraer a empresas y a contribuyentes adinerados, lo que socavaría los sistemas de solidaridad y de bienestar (Volden, 2002). En el estado de bienestar europeo tradicional, esto quedaba limitado por la centralización de competencias fiscales clave y sistemas de redistribución territorial. Ambos elementos se basaban en conceptos de solidaridad nacional, así como en consideraciones más instrumentales. Por lo tanto, en un mercado nacional pueden aceptarse transferencias de regiones más ricas a regiones más pobres, siempre que el dinero vuelva a las regiones más ricas en forma de pedidos de los bienes que produce. El equilibrio territorial podría mejorar la eficiencia nacional solucionando imperfecciones de mercado que generan congestión en algunas regiones y una capacidad infra-utilizada en otras. Si las regiones compiten en el espacio europeo en lugar de cooperar en el espacio nacional, estos factores resultan debilitados.

De forma más amplia, el proyecto europeo podría estar separando esferas políticas que anteriormente se encontraban vinculadas y socavando acuerdos nacionales sobre bienestar. Bartolini (2005) llama la atención sobre las tensiones provocadas por la nueva división europea de competencias. La regulación del mercado se lleva al nivel europeo, mientras que la compensación de mercado en forma de estados de bienestar continúa siendo nacional. Los pactos sociales nacionales se desmoronan cuando determinados agentes (en particular, los negocios móviles) pueden optar por una “salida parcial”, yéndose al nivel europeo o yéndose de Europa por completo. Este análisis también es aplicable al nivel subestatal, en el que existe una mayor desarticulación de las esferas políticas por territorio. Las regiones son espacios sin fronteras, incluso en mayor medida que los estados, de los cuales los contribuyentes e inversores adinerados pueden irse con bastante facilidad.

Las teorías del federalismo fiscal abordan esta cuestión defendiendo que las políticas redistributivas deberían ubicarse al máximo nivel. Por otra parte, las políticas no redistributivas, relativas a la asignación de bienes públicos basada en las

preferencias locales podrían descentralizarse, y cumplirían así el criterio de eficiencia en la asignación de recursos (Oates, 1999). La UE, sin embargo, posee poca capacidad redistributiva. La política de cohesión es su principal instrumento, pero la Comisión tiene que justificarla en aras de la competitividad. La competencia inútil se regula en Europa mediante la política de competencia, cuyas normas en materia de ayudas estatales restringen mucho la capacidad de los gobiernos estatales y no estatales a la hora de otorgar subsidios a la inversión, aunque se producen reclamaciones frecuentes relativas a que esto limita su capacidad de mantener servicios públicos vitales. Las normas en materia de ayudas estatales han servido para justificar la revocación de los subsidios otorgados a la proliferación de aeropuertos regionales y compañías aéreas de bajo coste, pero también han afectado, por ejemplo, a la capacidad de los gobiernos de subvencionar de forma cruzada servicios vitales de ferry en comunidades desfavorecidas.

Asimismo, debido al reconocimiento de que todas las políticas públicas tienen un efecto distributivo (Keating, 2013), se está perdiendo la antigua distinción entre políticas que aumentan la producción, redistributivas y de asignación. Por ello, no basta con argumentar que la capacidad redistributiva debería concentrarse en el nivel del estado-nación. Si la solidaridad es importante, debe integrarse en todos los niveles, así como en el sistema de relaciones entre los distintos niveles. El quid de la cuestión del federalismo europeo sería, por lo tanto, otorgar incentivos en la “carrera hacia la cima” en el ámbito de las prestaciones sociales, algo que también se ha observado en algunos estados miembros (Gallego y Subirats, 2011). Existe, por consiguiente, una intersección entre los argumentos sobre el reajuste y las regiones en Europa y los argumentos relativos a la dimensión social. El federalismo se basa en la diferenciación, pero también se basa en la solidaridad. Así se reconoce en la incorporación del objetivo de cohesión territorial al Tratado de Lisboa, junto a la cohesión social y económica, aunque la capacidad redistributiva de la UE resulta débil en comparación con los sistemas federales nacionales.

FEDERALISMO PLURINACIONAL

Una visión del federalismo insiste en que debe constituir un *demos* y un *telos* unitario, de forma que no haya desacuerdo respecto a los cimientos de la soberanía y la federación pueda ser simétrica. Este enfoque monista (Karmis y Norman, 1995) se ha asociado a autores que defienden distintas perspectivas, incluyendo a Carl Schmitt (Cyr, 2010) y, posteriormente, a Charles Tarlton (1965). En él se argumenta que las federaciones asimétricas resultan inestables y que las unidades basadas en la singularidad nacional se atribuirán la soberanía y generarán tendencias centrífugas e incluso separatistas. Esto subyace en las protestas que se producen en Canadá, España

y el Reino Unido (antes de finales del siglo XX) relativas a un gobierno territorial asimétrico y a una preferencia, o bien por la centralización, o bien por la transferencia simétrica de poderes.

En los últimos años, sin embargo, se ha publicado bibliografía que cuestiona todo esto, que defiende la idea de federalismo multinacional y soluciones asimétricas (Burgess, 2006, 2012; Burgess y Gagnon, 2010; Requejo, 1999; Noël, 2013) y que pone de relieve la base pluralista del federalismo (Hueglin, 2013). Según estos autores, el federalismo es posible incluso en la ausencia de un *demos* y *telos* compartido, en forma de acuerdo mutuo y de instituciones eficaces. Las federaciones multinacionales pueden dejar en suspenso problemas fundacionales críticos (como el *locus* de la soberanía) y dejar el futuro indefinido. Esto encaja bien en un mundo en proceso de reajuste en el que la propia base ontológica del autogobierno está cambiando debido a que se construyen y se dotan de sentido nuevas escalas territoriales. También encaja en una visión de Europa que considera que está en construcción permanente, sin un estado final claro; pocas personas consideran aún que se dirige hacia unos Estados Unidos de Europa que siguen la estela de los EEUU. Asimismo, implica no dar por supuesta la legitimidad automática de los estados existentes como la única base sobre la que construir Europa. Ahora que los propios estados se ven cuestionados por arriba y por abajo, tienen que justificar cada vez más su propia legitimidad. Se ha producido un debate sobre identidad nacional en Francia, España, Países Bajos, Alemania y el Reino Unido, por poner algún ejemplo, en el que los partidos estatales han insistido en la primacía del estado en materia de seguridad, control migratorio o solidaridad social. El hecho mismo de que se vean obligados a esgrimir estos argumentos refleja que no hay una razón *a priori* para dar supremacía normativa a un nivel frente a otro.

Europa ha visto el resurgimiento de los movimientos autonomista, nacionalista y secesionista, que cuestionan los argumentos estatales, principalmente en España, Bélgica y el Reino Unido, aunque también en Italia. En Europa central y oriental hay presiones irredentistas que cuestionan los límites estatales, por ejemplo, en nombre de la etnia húngara en Rumanía y Eslovaquia. Muchos de estos movimientos se basan en territorios históricos que han sido repolitizados y se inspiran en temas como el nuevo regionalismo y el contexto Europeo para presentarse como unidades económicas viables. En los territorios más ricos se producen reclamaciones sobre el coste que suponen los subsidios a sus compatriotas más pobres a la hora de competir en Europa; así ocurre en Cataluña, Flandes y el norte de Italia. No hay un modo objetivo de distinguir los movimientos nacionalistas de los regionalistas, pero existe una diferencia importante en su auto-representación y en sus reivindicaciones. Los movimientos adoptan el lenguaje del nacionalismo para reclamar soberanía, es decir, autoridad originaria que no deriva del estado. Alegan que ellos constituyen un pueblo o *demos* que tiene derecho a su propio sistema de gobierno y a participar en la construcción del proyecto europeo. En opinión

de algunos de ellos (como el Partido Nacional Escocés), Europa rebaja el umbral de la independencia externalizando políticas costosas, garantizando acceso al mercado y, en general, aumentando la viabilidad de los estados de menor tamaño. Argumentan que, si Malta o Chipre pueden ser miembros de pleno derecho de la Unión Europea, no hay razón para excluirlos a ellos únicamente basándose en motivos arbitrarios, como que en la actualidad no tienen su propio estado.

Otros movimientos (que incluyen, en distintos momentos, a los nacionalistas flamencos moderados, a Plaid Cymru, al Partido Nacionalista Vasco y, hasta una fecha reciente, a Convergència i Unió) han visto en Europa una oportunidad para ir más allá del antiguo modelo de estado-nación y abrazar una visión “post-soberanista” de la auto-determinación (MacCormick, 1999; Keating, 2001). Esto no significa que la soberanía haya desaparecido, sino que se ha transformado y se considera ahora dividida y compartida, con múltiples fuentes de autoridad originaria. El argumento post-soberanista a menudo mira hacia atrás en el tiempo (Herrero de Miñón, 1998), especialmente en lugares en los que la visión monista de la soberanía del estado nunca se ha aceptado de manera universal (como en Escocia o en el País Vasco, por ejemplo). También mira hacia adelante, dado que sus defensores vinculan explícitamente el concepto a una visión que considera que Europa es un orden político por derecho propio, dotado de elementos de autoridad originaria que no derivan únicamente de la soberanía del estado (MacCormick, 1999). Ahora bien, resulta más difícil llevar esto a la práctica. Algunos sueñan con una Europa de los Pueblos sin los estados existentes, pero eso supondría que los pueblos sobre los que se sustentaría fueran fácilmente identificables. Al preguntar a nacionalistas vascos, catalanes y flamencos sobre cuál es su principal ambición, éstos a menudo responden con otra interrogación sobre hacia dónde se dirige Europa, puesto que ése es, en realidad, el quid de la cuestión.

Europa ha tenido poco éxito a la hora de tratar la cuestión de las nacionalidades. No cuenta con una doctrina común relativa al reconocimiento de los estados secesionistas en el amplio vecindario que es Europa, tal y como demostró la confusa respuesta otorgada a la ruptura de Yugoslavia. Incluso ahora, algunos estados miembros reconocen la independencia de Kosovo, mientras que otros, a menudo en lucha con secesionistas internos, no lo hacen. En el seno de la UE existe una reticencia similar. No hay una doctrina clara sobre la secesión en los estados miembros o sobre lo que la Alianza Libre Europea (en representación de partidos nacionalistas minoritarios) ha denominado “ampliación interna”. Los portavoces de la Comisión Europea y del Consejo Europeo han argumentado en repetidas ocasiones que, si Cataluña se independizara, saldría de la Unión Europea. De una forma un tanto incongruente, esto parecería reconocer que Cataluña podría alcanzar la independencia y, por lo tanto, quedar fuera tanto de España como de la UE. Sería más coherente afirmar que Cataluña no puede quedar fuera de la

UE porque nunca podrá independizarse de España. El Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, declaró que, si Escocia se independizara tras llegar a un acuerdo con el Reino Unido, quedaría fuera de la UE y le resultaría muy difícil, si no imposible, volver a formar parte de ella (Andrew Marr Show, BBC Television, 16-02-2014). Joseph Weiler (2014a, b) insiste en la antigua noción de progresión lineal desde el estado hasta Europa, de forma que naciones como Cataluña y Escocia perderían el derecho de formar parte de la UE si asumieran el mismo estatus de soberanía que España y el Reino Unido, aunque lo hicieran por medios eminentemente democráticos. De hecho, existe un vacío legal en relación a la cuestión de si una región secesionada podría o no convertirse en un estado miembro.

La UE se posiciona en contra de la secesión, pero no ofrece muchas oportunidades para la expresión de una alternativa post-soberanista. Podría ser que las naciones sin estado actuaran como regiones, como hemos visto, pero la UE no reconoce una distinción normativa entre exigencias regionales y reivindicaciones de auto-determinación. Los estados que desean acceder a la UE tienen que respetar los derechos de las minorías nacionales, pero esta obligación desaparece en cuanto son miembros de pleno derecho, puesto que los estados existentes nunca han querido que este principio se les aplicara a ellos. En cualquier caso, en general, se interpreta que los derechos de las minorías pertenecen a las personas que forman parte de las mismas, en lugar de considerarse derechos de auto-determinación aplicables a los propios grupos.

Por lo tanto, Europa ha creado un nuevo espacio discursivo para la articulación de las reivindicaciones nacionalistas, vinculadas a las ideas del federalismo multinacional (Keating, 2004). Sin embargo, no se ha cumplido la expectativa de que Europa puede ofrecer un federalismo plurinacional donde las exigencias de reconocimiento y autonomía podrían encajar sin una proliferación de nuevos estados. Los propios estados están dispuestos a aceptar la autonomía de las nacionalidades internas, pero insisten en que dicho encaje debe producirse dentro de sus fronteras. La incapacidad de Europa a la hora de ofrecer nuevas oportunidades para la expresión de la diversidad nacional, tal y como reivindican los post-soberanistas, es uno de los factores que han llevado a los movimientos nacionalistas a volver a apoyar la independencia clásica, de forma dramática en el caso de Cataluña, a pesar de la hostilidad que esto ha suscitado en las instituciones europeas.

REFLEXIONES FINALES: EUROPA COMO FEDERACIÓN MULTINIVEL

Tal y como los editores explican con claridad, la idea de que Europa es, podría ser, o debería ser una federación al estilo americano se basa en un error de categoría. El

federalismo es un principio que adopta múltiples formas institucionales en distintos contextos. Del mismo modo, una concepción de la Europa de las Regiones en la que el tercer nivel tenga un estatus federal claramente articulado, y constituya una de las bases de la Unión, resulta igualmente errónea. No obstante, el principio federal puede proporcionar apalancamiento tanto analítico como normativo respecto a la política multinivel emergente. Se centra menos en una ontología estrictamente estatista y más en los múltiples niveles de articulación de intereses, pacto social y resolución política. Deja de mirar tanto al funcionalismo para centrarse en una explicación más política de la movilización y del cambio institucional. Los nuevos niveles no se conceptualizan meramente como organizaciones en interacción, sino como comunidades políticas de mayor o menor cohesión y como gobiernos basados en el consentimiento popular democrático. Estas comunidades se construyen de múltiples formas en el proceso de reajuste y no deberían cosificarse ni dotarse de un interés unitario, sino que deberían representar el ámbito político y sus agentes en el seno de un sistema más amplio. Dichas comunidades han recibido cierto reconocimiento institucional y se han incorporado a los procesos de política cooperativa, aunque no se encuentran bien consolidadas. Si bien han logrado incluir los principios federales de subsidiariedad en los tratados, lo han hecho de un modo débil. La idea de un federalismo competitivo resulta importante para examinar las políticas de las regiones dentro del mercado europeo y la estrategia territorial de la Comisión. Coexiste de forma incómoda con el compromiso de cohesión, como ocurre en las federaciones modernas. Sin embargo, en la UE, el protagonismo de las regiones se ha visto restringido por el “nuevo intergubernamentalismo” (Bickerton, Hodson y Puetter, 2015), que ha bloqueado nuevas oportunidades para las regiones, las cuales siempre han preferido el método comunitario.

El principio de federalismo plurinacional tiene un valor analítico a la hora de estudiar el ascenso de los movimientos autonomistas que vieron en la UE tanto un conjunto de principios legitimadores (soberanía compartida), como una serie de oportunidades políticas e institucionales para buscar una tercera vía entre la independencia y la unión. No obstante, los estados han custodiado celosamente su propia soberanía, incluso mientras se iba erosionando en la práctica. Los responsables políticos de la UE han evitado el tema, puesto que no poseen el mandato o el interés necesario para intervenir en asuntos de soberanía nacional.

REFERENCIAS

- Alesina, Alberto y Enrico Spoloare (2003), *The Size of Nations*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bache, Ian y Matthew Flinders (eds) (2004), *Multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Badie, Bertrand (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité social du respect*, Paris: Fayard.

- Bartolini, Stefano (2005), *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Begg, Ian (2010), 'Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives', *Journal of European Integration*, 32.1: 77-96.
- Bickerton, Christopher, Dermot Hodson y Uwe Puetter (2015), 'The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration', en Christopher Bickerton, Dermot Hodson y Uwe Puetter (eds.), *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford: Oxford University Press, 1-48.
- Bullman, Udo (1994). *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union* Baden-Baden: Nomos.
- Burgess, Michael (2006), *Comparative Federalism. Theory and Practices*, Londres: Routledge.
- Burgess, Michael (2012): *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Burgess, Michael (ed.) (1986), *Federalism and Federation in Western Europe*, London: Croom Helm.
- Burgess, Michael y Alain-G. Gagnon (ed.) (2010): *Federal Democracies*, Londres: Routledge.
- Cyr, Hugo (2010), 'Fédéralisme et le concept du politique chez Carl Schmitt: Le problème de l'homogénéité de l'unité Ppolitique et le pluralisme fédéral', en Michel Seymour (ed.), *Plurinational Federalism*, Bruselas: P.I.E./Peter Lang.
- Dente, Bruno (1997), 'Federalismo e politiche pubbliche', en Alberto Martelli (ed.), *Quale federalismo per l'Italia? Terzo rapporto sulle priorità nazionali*, Milan: Fondazione Rosselli/Mondadori.
- Ferrera, Maurizio (2005) *The New Boundaries of Welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Gallego, Raquel y Joan Subirats (2011), 'Comporta el desplaçament autòmic un augment de les desigualtats a Espanya? Descentralització, polítiques de benestar i justícia social', en Raquel Gallego y Joan Subirats (eds), *Autonomies i desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Herrero de Miñón, Miguel (1998), *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid: Tecnos.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2001), *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2009), 'Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government?', *Annual Review of Political Science*, 12: 225-241.
- Hooghe, Liesbet y Michael Keating (1994), 'The Politics of European Union Regional Policy', *Journal of European Public Policy*, 1.3: 53-79.
- Hueglin, Thomas (2013), *Federalism y Democracy: A Critical Reassessment*, en Grace Skogstad, David Cameron, Martin Papillon y Keith Banting (eds), *The Global Promise of Federalism*, Toronto: University of Toronto Press.
- Hughes, James, Gwendolyn Sasse y Claire Gordon (2004), *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave.
- Jeffery, Charlie (2005) 'Regions and the European Union: Letting Them in and Leaving them Alone', en Stephen Wetherill y Ulf Bernitz (ed.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford: Hart, 33-46.

- Jessop, Bob, Neil Brenner y Martin Jones (2008), 'Theorizing socio-spatial relations', *Environment and Planning D: Society and Space*, 26: 389-401.
- Karmis, Dimitrios y Wayne Norman (2005), 'The Revival of Federalism in Normative Political Theory in Theories of Federalism', en Dimitrios Karmis y Wayne Norman (eds), *Theories of Federalism. A Reader*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kazepov, Yuri y Eduardo Barberis (2008), 'La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance', *Revista delle Politiche Sociali*, 3: 51-78.
- Keating, Michael (1988), *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State*, Brighton: Wheatsheaf.
- Keating, Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating, Michael (2001), *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford: Oxford University Press.
- Keating, Michael (2004), 'European Integration and the Nationalities Question', *Politics and Society*, 31.1: 1-22.
- Keating, Michael (2009), *The Independence of Scotland. Self-Government and the Shifting Politics of Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Keating, Michael (2013), *Rescaling the European State. The making of territory and the rise of the meso*, Oxford: Oxford University Press.
- Keating, Michael y Alex Wilson (2014), 'Regions with regionalism? The rescaling of interest groups in six European States', *European Journal of Political Research* 53.4: 840-57.
- Keating, Michael y James Hughes, (2003), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang.
- Keating, Michael, Liesbet Hooghe y Michaël Tatham (2015), 'Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process', en Jeremy Richardson y Sonia Mazey (eds), *European Union: Power and Policy*, 4th edn., Londres: Routledge, 445-66.
- King, Preston (1982), *Federalism and Federation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Maas, Arthur (1959), 'Divisions of Powers: An Areal Analysis', en Arthur Maas (ed.), *Area and Power: A Theory of Local Government*, Glencoe: Free Press.
- MacCormick, Neil (1999), *Questioning Sovereignty*, Oxford: Oxford University Press.
- Mill, John Stuart (1972), *Considerations on Representative Government*, Londres: Dent.
- Noël, Alain (2013), 'Ideology, Identity, Majoritarianism: On the Politics of Federalism', en Grace Skogstad, David Cameron, Martin Papillon y Keith Banting (eds), *The Global Promise of Federalism*, Toronto: University of Toronto Press.
- Oates, Wallace E. (1999), 'An Essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature*, 37. 3: 1120-1149.
- Ohmae, Kenichi (1995), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, Nueva York: The Free Press.

- Piattoni, Simona (2010), *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Porter, Michael (2001), 'Regions and the new Economics of Competition', en Allen J. Scott (ed.), *Global City Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Requejo, Ferran (1999), 'Cultural pluralism, nationalism and federalism: A revision of democratic citizenship in plurinational states', *European Journal of Political Research*, 35: 255-86.
- Rhodes, R.A.W. (1996), 'The New Governance: Governing without Government'. *Political Studies*, XLIV: 652-67.
- Rokkan, Stein (1999), *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan* editado por Peter Flora, Stein Kuhnle y Derek Urwin, Oxford: Oxford University Press.
- Scott, Allen (1998), *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford: Oxford University Press.
- Smismans, Stijn (2006), *New Modes of Governance and the Participatory Myth*, European Governance Papers (EUROGOV) N-06-01, www.connex-network.org
- Swenden, Wilfried (2006), *Federalism and Regionalism in Western Europe*, Basingstoke: Palgrave.
- Tarlton, Charles (1965), 'Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation', *Journal of Politics*, 27.4: 861-74.
- Tiebout, Charles (1956), 'A Pure Theory of Local Expenditures', *Journal of Political Economy*, 64: 416.24.
- Triglia, Carlo (1991), 'The paradox of the region: economic regulation and the representation of interests', *Economy and Society*, 20.3: 306-27.
- Volden, Craig (2002), 'The Politics of Competitive Federalism: A Race to the Bottom in Welfare Benefits?', *American Journal of Political Science*, 46. 2: 352-363
- Weiler, Joseph (2012), 'Slouching towards the cool war; Catalonian independence and the European Union', *European Journal of International Law*, 23.4.
- Weiler, Joseph (2014), 'Scotland and the EU: a Comment', <http://ukconstitutionallaw.org/2014/09/10/debate-j-h-b-weiler-scotland-and-the-eu-a-comment/>
- Una versión anterior de este artículo se publicó con el título 'Europe as a multilevel federation', *Journal of European Public Policy*, 24.4 (2017): 615-32.

Parte I Federalismo

<i>El presente y futuro federal de la Unión Europea. Referencia a la Gobernanza multinivel.....</i>	69
FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA	
<i>El nuevo federalismo europeo: la posición del Parlamento Europeo ante el debate sobre el futuro de Europa</i>	89
IGOR FILIBI LÓPEZ	
<i>¿Una Europa (Más) Federal? Límites a la federalización de la UE y el papel de las regiones.....</i>	107
ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN	
<i>Por una democracia federal en la Europa de los pueblos.....</i>	125
JULE GOIKOETXEA MENTXAKA	
<i>Alternativas a los procesos de recentralización para la construcción de un modelo social federal europeo inclusivo: la Europa (social) de las Regiones</i>	137
AINHOA LASA LÓPEZ	
<i>La contribución federal de la Política de Seguridad y Defensa.....</i>	157
MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO SOLSONA	

El presente y futuro federal de la Unión Europea. Referencia a la Gobernanza Multinivel

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

Catedrático de Relaciones Internacionales en la UCM

Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

1. Consideraciones generales
2. El proyecto federal europeo a los 70 años del Congreso de la Haya, con especial referencia a sus principales avances federales
3. El cambio de percepción de la ciudadanía europea en torno al futuro de Europa y especialmente, en el eurobarómetro de 14 de junio de 2018
4. Factores que explican el relanzamiento europeo con especial referencia al Brexit
5. La posición de las instituciones europeas en torno al futuro de Europa
6. Las implicaciones federales de la hoja de ruta franco-alemana contenida en la declaración de Meseberg (9 de julio de 2018)
7. Los cinco grandes temas del futuro federal de la Unión Europea
8. El gobierno multinivel como asignatura pendiente para el futuro federal de Europa
9. Conclusión: la necesidad de la reforma federal de la Unión Europea y de su debate en la campaña de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente trabajo trata sobre la situación presente y el futuro federal de la Unión Europea, haciéndole especial referencia a la Gobernanza Multinivel. Se comienza haciendo una referencia al 70 aniversario del Congreso de la Haya, y señalando los importantísimos avances que se han dado desde entonces hasta nuestros días, especialmente en las instituciones supranacionales consecuencia de la soberanía compartida, las Políticas comunes, las elecciones al Parlamento europeo por sufragio universal desde 1979, Europa sin fronteras; 1992, la ciudadanía europea; 1993, la cohesión económica y social y sus fondos, el Euro como expresión, la Diplomacia europea, la defensa propia y la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)...

Se hará referencia también al relanzamiento europeo en la actualidad y a los factores que explican el mismo: el Brexit como federador europeo, que está consiguiendo la

cohesión entre los Estados miembros y las instituciones y el presidente Donald Trump como federador externo, que está reforzando la Política exterior de la Unión.

Precisamente, se tendrá en cuenta la nueva percepción de la ciudadanía sobre el futuro de Europa a partir del año 2016, como se puede constatar de la lectura de los cinco eurobarómetros publicados desde esa fecha, causa y efecto, a la vez, del relanzamiento europeo. En los mismos y, especialmente en el último, número 89, de 15 de junio de 2018, se puede apreciar un cambio muy importante y positivo en la ciudadanía europea sobre el futuro de Europa.

Se analizará posteriormente la posición de las instituciones europeas en torno al futuro de Europa: Parlamento Europeo, Comisión Europea, Consejo Europeo y Consejo de Ministros. Así mismo, las implicaciones federales de la hoja de ruta franco-alemana recientemente anunciada (el 19 de junio de 2018) y llamada Declaración de Meseberg, y que ya está teniendo los primeros efectos en el Consejo Europeo de finales de junio.

Se estudiarán los cinco grandes temas del futuro federal de la Unión Europea: democracia y derechos humanos, desarrollo del modelo social europeo, completar la Unión Económica Monetaria y la Unión Bancaria, el desarrollo de la Política Exterior y la Política de Defensa y la puesta en marcha de una política de inmigración y la reforma del derecho de asilo.

Y por último, se hará referencia al Gobierno Multinivel como asignatura pendiente para el futuro de Europa, así como las perspectivas de las relevantes elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, con la que se iniciará la IX Legislatura, en la que se tendrá que abordar la reforma de los tratados en la senda federal, bien a través del sistema simplificado o mediante la convocatoria de una nueva Convención Europea.

2. EL PROYECTO FEDERAL EUROPEO A LOS 70 AÑOS DEL CONGRESO DE LA HAYA, CON ESPECIAL REFERENCIA A SUS PRINCIPALES AVANCES FEDERALES

El proceso de construcción europea tiene su origen en la sociedad civil, es decir, que nace desde abajo a través de un conjunto de actuaciones de distintos grupos que convocarán el Congreso de Europa en La Haya en mayo de 1948. Los vascos jugamos un papel importante en este proceso, en este Congreso y en el desarrollo posterior ya que, estuvo presente una Delegación dirigida por el Lehendakari Aguirre que creía firmemente en el desarrollo de la Europa federal. Hay que recordar también que unos meses después del Congreso de la Haya, nace formalmente el Movimiento Europeo

Internacional en octubre de 1948, donde también los vascos estuvimos presentes. Y posteriormente, unos meses después en febrero de 1949 se crea el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, precisamente en la sede del gobierno vasco en la avenue Marceau de París.

A su vez, este Congreso es consecuencia de la participación de la sociedad civil organizada durante al menos dos décadas anteriores en las que, distintos grupos políticos que defendieron la necesidad de crear una Europa por encima de los Estados, con objeto de evitar la II Guerra Mundial. La Guerra supuso una aceleración en el sentimiento europeísta, donde tanto en las trincheras, como en la resistencia, como en los campos de concentración, así como con el sufrimiento de la sociedad civil como consecuencia de los bombardeos, se fue cimentando el proyecto europeo de forma paulatina.

No hubo Europa y tuvimos la guerra. Fue el sentimiento común sobre el que se convocó el Congreso de la Haya que, a su vez, estaba inspirado en el Manifiesto de Ventotene de 1941, en la Declaración de las Resistencias de 1943 y de otras manifestaciones de la sociedad civil, que se fue organizando paulatinamente, como la Unión Europea de Federalistas (UEF), creada en 1946. La conclusión de la Haya fue que había que poner en marcha ya el proyecto federal europeo que era el que iba a conseguir la reconciliación europea para garantizar la paz y la seguridad en Europa a partir de ese momento. Sus declaraciones fueron la fundamentación del nacimiento de la pequeña Europa a partir de la Declaración Schumann de mayo de 1950 en la que se concreta el proyecto en forma de Comunidad Europea del Carbono y el Acero (CECA) como “primera etapa” de la Federación Europea.

A partir del Tratado de Roma de 1957; que dará continuidad al de París, creador de la CECA; –el proceso de construcción Europea se relanzará– en el ámbito económico dando origen al Mercado Común a través de la aceptación de las cuatro libertades de trabajadores, mercancías, servicios y capitales y a la Unión Aduanera a través del establecimiento de una tarifa exterior común. Es importante resaltar que la innovación del Tratado fue política, ya que, partía de atribuir competencias soberanas a las instituciones comunes que se crean: Comisión Europea, Consejo Europeo, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia Europeo.

Será la nueva concepción de la Soberanía como “Soberanía Compartida” la que posibilitará el desarrollo comunitario posterior. A partir del Tratado de Roma del que ahora celebramos su 60 aniversario –creador de la Comunidad Europea– el proyecto europeo tomará mucho más vuelo y conseguirá en pocos años y gracias también a la aplicación de las Políticas Comunes; especialmente la Comercial, la Agrícola, la de la Competencia y la Regional y otras; que en pocos años se pudiera hablar del “Milagro Económico Europeo” ya que, en la década de los sesenta se consiguen crecimientos económicos en torno al 7% y consiguiéndose la reconstrucción de Europa.

Las aportaciones federales que completan esta primera etapa económica de la construcción europea, se producirán especialmente a partir de las primeras elecciones al Parlamento Europeo en 1979 –que no cabe duda, que es una decisión federal el pasar de un Parlamento designado por cooptación de los parlamentos nacionales de los Estados Miembros, a ser elegido directamente por sufragio universal– a partir del cual se irán desarrollando las siguientes aportaciones federales, tales como la creación del Mercado Interior que origina la “Europa sin fronteras” para 1992.

Como consecuencia de los cambios en Europa y en el Mundo en 1989 será posible el nacimiento de la Unión Europea, de naturaleza política aunque incompleta; la consecución de la Unión Económica y Monetaria y especialmente, del euro como moneda federal; y el desarrollo progresivo del Modelo Social Común conviviendo con el de los Estados Miembros, que establece instrumentos de Política Social y Políticas de Cohesión Económica y Social entre otros muchos. Más reciente es la Comunitarización del Espacio de Seguridad y Justicia, la puesta en marcha de la Diplomacia Común Europea y la Política Exterior, así como la Política de Defensa que, no cabe duda, que tienen al menos cierta inspiración federal.

Es interesante recordar que estos últimos avances federales se producen en los últimos treinta años en el periodo en el que España ya participa en la integración europea incluso, jugado un papel central en algunos casos en estos avances. Sin embargo, a partir del fracaso del proyecto de Tratado Constitucional en 2005, la construcción europea de vocación federal se diluirá en una cooperación intergubernamental alimentada por la crisis financiera y económica que sufre Europa a partir del 2008. El Tratado de Lisboa, que es el rescate de mínimos del proceso Constitucional permitirá consolidar algunos de estos avances mediante un modelo que se ha denominado de Federalismo Intergubernamental, en el que se formaliza la Unión Europea como una Unión de ciudadanos y Estados.

También, hay que poner el énfasis en que el gran motor de los avances federales ha sido el Parlamento Europeo, desde que fue elegido por vez primera por sufragio universal en 1979. Por ello, decir que Europa es una construcción tecnocrática es por lo menos un exceso ya que, los grandes avances federales nacen en el Parlamento Europeo o en las Convenciones I y II muy influenciadas por el Parlamento Europeo. Quizás se pueda aceptar que algunos desarrollos excesivos de la regulación comunitaria pueden tener un carácter tecnocrático, pero no el conjunto de la construcción europea.

3. EL CAMBIO DE PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA EUROPEA EN TORNO AL FUTURO DE EUROPA Y ESPECIALMENTE, EN EL EUROBARÓMETRO DE 14 DE JUNIO DE 2018

De las encuestas de opinión presentadas como anexo del informe Juncker sobre el futuro de Europa en marzo de 2017, se desprende que hay un optimismo creciente, concretamente, sobre el futuro de la Unión Europea: una mayoría creciente los ciudadanos de la Unión son optimistas, el 56%. En la zona euro, casi el 75% apoya la moneda única, la aceptación más alta alcanza desde el otoño de 2004. La confianza en la Unión Europea, el 42% frente al 37% del parlamento nacional y al 36% de los gobiernos nacionales. En relación al sentimiento de la ciudadanía de la Unión Europea, se siente el ciudadano europeo, el 68% y no se sienten, el 31%.

Del eurobarómetro de abril de 2017, se colige que hay una preocupación frente a las cuestiones internacionales, y entienden que estarían mejor atendidos por una actuación conjunta de los Estados Miembros, que por una actuación individual. Así en relación a la elección del presidente norteamericano, la actuación común, el 64%, el 22% por su cuenta. En relación al incremento al poder y creciente influencia de Rusia, el 71% aboga por una actuación común, el 19% por una actuación individual. En relación al incremento de poder y creciente influencia de China, el 71% actuación común, el 18% actuación individual. Respecto al Brexit, el 63%, actuación común, el 23% actuación individual.

En cuanto al sentimiento de pertenencia a la Unión Europea, existe un incremento y próximo a su nivel de 2007. Así, el sentimiento de que la pertenencia de su país a la UE es algo positivo, también avanza este año, hasta alcanzar un 57%, 4 puntos más que en octubre de 2016. Así sucede en 21 Estados Miembros. Tras un acusado descenso entre 2007 y 2011, menos 11 puntos porcentuales, del 58 al 47, este sentimiento positivo, vuelve a situarse prácticamente en el nivel de otoño de 2007, momento en que se encontraba en el 58%.

En relación a lo que aproxima a los europeos, esto es más importante que lo que los separa. La escala europea, un 74%, 3% más con respecto a 2016, de los encuestados, piensan que es más importante que lo que los separa. La mayoría absoluta de los encuestados en los 28 Estados Miembros, comparte esta constatación.

Como ocurrió en 2016, se ha preguntado a los europeos, sobre su percepción en 15 ámbitos diferentes, y en un segundo momento sobre lo que esperan de ella en cada uno de estos ámbitos. En estos 15 ámbitos, los europeos consideran que la acción de la UE es insuficiente. Son más numerosos que los que la consideran excesiva. No obstante, la respuesta es “insuficiente”, han retrocedido desde 2016, respecto de la

mayor parte de los ámbitos sobre los que se preguntan. En efecto, el sentimiento de que la acción de la unión es adecuada, aumenta en casi todas partes. Esta evolución se debe probablemente al hecho de que, tras diversas decisiones adoptadas a escala de la UE, los europeos perciben en lo sucesivo mejor la actuación concreta de la UE en ámbitos importantes.

A favor de que la unión proteja, en materia de lucha contra el desempleo, el 63%, menos 6 con respecto a abril de 2016. El 78% (+1) de los encuestados, esperan una intervención más importante de la UE. En materia de lucha contra el terrorismo, el 57% (-12), el 80% (-2) de los encuestados espera una intervención más importante de la UE. Sobre la cuestión migratoria, 58% (-8), piensa que la acción de la UE es insuficiente. El 73% (-1) espera una intervención más importante de la UE. El 53% (+1) de los encuestados, considera que la acción de la UE es insuficiente. El 75% (+8) de los encuestados espera una acción más importante de la UE. En materia de salud y de seguridad social, un 49% (-1), piensa que la acción de la UE es insuficiente. El 70% (+7), espera una intervención más importante de la unión.

En favor, de una acción exterior reforzada, cabe señalar que más de un tercio de los europeos, percibe la acción de la UE como adecuada, al mismo tiempo el número de los que la consideran insuficiente esta en clara disminución. Por otra parte, los ciudadanos europeos, esperan que la UE intervenga aún más en este ámbito. Sobre la protección de las fronteras exteriores, un 52% (-9), piensa que la acción de la UE es insuficiente, y un 34% (+8), la considera adecuada. El 70% (-1) de los encuestados esperan una intervención más adecuada de la UE. En materia de fomento de la democracia en el mundo, un 46% (-5) piensa que la acción de la UE es insuficiente, y un 41% (+1) la considera adecuada. Un 73% (+5) de los encuestados espera una intervención más adecuada de la UE.

En materia de política de seguridad y defensa, un 44% (-7), piensa que la acción de la UE es insuficiente y un 41% (+6) la considera Adecuada. Un 68% (+2) de los encuestados espera una intervención más adecuada de la UE. En materia de política exterior, la mayoría de los encuestados, 42% (+5), considera que la acción de la UE es adecuada, frente al 36% (-4) que la considera insuficiente. El 57% (+7) de los encuestados, espera una intervención más adecuada de la UE.

Llama la atención el conocimiento objetivo que tienen los encuestados sobre el funcionamiento de las instituciones, el 60% sabe que el Parlamento Europeo elige al presidente de la Comisión Europea, el 59% sabe que, a escala de la UE, el Parlamento y los Estados Miembros adoptan conjuntamente la legislación. El 54% sabe que es falso el enunciado según el cual cada estado miembro tiene el mismo número de diputados europeos. El problema es que España es última en estos datos. En la primera de las 3, en el caso español, solo acierta la respuesta el 46%. Respecto a la segunda pregunta, solo aciertan el 44%, también la última. Respecto a la tercera pregunta, el 48%, en este caso, el quinto desde el final.

En los dos recientes eurobarómetros presentados en otoño de 2017 y publicado el 19 de diciembre del mismo año y el de primavera de 2018, publicado el 15 de junio de 2018, se confirma esta tendencia de optimismo sobre la confianza en la Unión Europea y el estado de la economía, que sigue elevándose, de una opinión positiva de la Unión Europea sobre todo del futuro de Europa y de que la Unión Europea es “un lugar estable en un Mundo turbulento”, de tal manera, que el mensaje que transmiten estos últimos eurobarómetros es que se consolida el cambio de tendencia, confirmándose su carácter positivo desde el 2016. Por ello, la consecuencia que se desprende es que nos encontramos ante una ventana de oportunidad que permite desarrollar las reformas pendientes y que hay que aprovechar.

4. FACTORES QUE EXPLICAN EL RELANZAMIENTO EUROPEO CON ESPECIAL REFERENCIA AL BREXIT

La situación de parálisis que ha sufrido la construcción europea durante la última década parece que ha terminado de forma inesperada, en gran medida como consecuencia de los resultados del referéndum británico del 23 de junio de 2016. En aquel momento, se vivió la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea poco menos que como una tragedia, ya que se entendía que podía conducir a un conjunto de retiradas en cadena de los países del Centro y del Este de Europa. Esto es lo que permitió señalar al presidente Juncker en septiembre de 2016 “estamos en una crisis existencial”, es decir, se ponía en duda el futuro de Europa en ese momento.

Sin embargo, en los meses siguientes, se fue comprobando una reacción importante de las instituciones que fueron descubriendo que el Brexit se podía convertir en una oportunidad para Europa ya que, el Reino Unido había obstruido el desarrollo de la Europa Federal en sus cuarenta y tres años de pertenencia, especialmente, en la consolidación del Modelo Social Europeo, en el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria y en la puesta en marcha de la Política Exterior y especialmente de la Política Común de Seguridad y Defensa. Con el anuncio de retirada del Reino Unido, paulatinamente se fue viendo que, gracias al aumento de la cohesión entre los Estados Miembros y entre las instituciones se podían retomar estas iniciativas paralizadas de vocación federal de tal manera que el Brexit se convierte en un federador interno.

Según se fue concretando el proceso de salida del Reino Unido, las respuestas de las instituciones europeas avanzaron en la misma dirección. Así, la señora May formaliza la retirada el 29 de marzo de 2017 y, al día siguiente el Presidente del Consejo Donald Tusk dio la primera respuesta clara de la Unión Europea que fue respaldada por la Resolución del Parlamento Europeo con gran aceptación de la Cámara el día 5 de abril y la Decisión

del Consejo Europeo a través de las orientaciones generales que recoge la posición común de todos los Estados Miembros del 29 de abril del mismo año. En este Acuerdo se manifiesta con nitidez que existe unanimidad entre los Estados Miembros frente al Brexit, lo cual refleja la gran fortaleza comunitaria ya que en el mismo se incorporan todas las peticiones de los Estados Miembros en relación con el Reino Unido, por ejemplo, a España se le reconoce en el punto veinticuatro la capacidad de tener la última palabra en relación al tema de Gibraltar.

Estas orientaciones serán las que sirvan de base para el mandato negociador de la Comisión Europea, que llevará a cabo la misma a lo largo de la segunda mitad de éste año. La negociación se presentaba muy difícil, sin embargo, esta posición firme y unida de los Estados Miembros y de las instituciones ha permitido conseguir en el acuerdo de 8 de diciembre de 2017 los tres objetivos establecidos por las mismas sobre la primera fase de la negociación, que son: el reconocimiento de los ciudadanos en el Reino Unido y la de los británicos en la Unión Europea, la libre circulación entre Irlanda e Irlanda del Norte y la obtención de la contrapartida económica con objeto de saldar el coste económico de la retirada, obteniendo la Unión Europea una cuantía superior a 50.000 millones de euros que era casi la cifra solicitada.

Este proceso de retirada del Reino Unido está consiguiendo cohesión en la Unión Europea y confianza entre los Estados Miembros, a pesar de otras dificultades existentes entre ellos –como el inicio de las sanciones por parte de la Comisión Europea como consecuencia de la violación de Polonia de los valores de la Unión en aplicación del Artículo 7 del TUE–, posibilitando que este nuevo clima político permita volver a abordar el Programa de la Comisión Europea “Un Nuevo Comienzo Para Europa” consecuencia de las elecciones de 2014, programa que había sido ralentizado como consecuencia del Brexit. A lo largo de 2017 este programa se ha vuelto a impulsar y con ello el nuevo clima político favorece el relanzamiento en la senda federal.

No cabe duda que han existido otros factores que también están posibilitando este nuevo clima, tales como las nuevas perspectivas económicas del conjunto de la Unión Europea, los cambios políticos como consecuencia de las últimas elecciones celebradas en 2017 como claramente la elección del presidente Macron como Presidente de la República Francesa o el freno al Populismo. Tiene también gran importancia la elección del Presidente Trump y la adopción de una política exterior errática que permite y exige un protagonismo exterior más claro a la Unión Europea. Así, mientras el Brexit está siendo el federador interno, Trump se convierte en un federador externo e impulsor de nuevas iniciativas europeas.

5. LA POSICIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS EN TORNO AL FUTURO DE EUROPA

Las tres instituciones europeas y las organizaciones europeístas de la sociedad civil van a responder de forma rápida y en la misma dirección en junio y julio a los resultados del Brexit con propuestas políticas muy similares, manteniendo una posición unitaria del conjunto de la Unión Europea y van a iniciar, proponer, decidir y comprometerse con el relanzamiento europeo a través de resoluciones, propuestas, decisiones y distintas manifestaciones sobre el futuro europeo, recuperando la senda federal.

a. La iniciación del Parlamento Europeo: La Comisión de Asuntos Constitucionales pocos días después del Brexit planteó una discusión en torno a las oportunidades que el Brexit podía originar con motivo de la retirada del Reino Unido. Concretamente, se propuso que, teniendo cuenta que la salida iba a implicar cambios institucionales, estos habría que aprovecharlos para reformas del Tratado en profundidad que estaban pendientes y, en la medida en que el Reino Unido se había opuesto a las mismas, con su salida, quizás iban a ser posibles.

A lo largo del año, la Comisión de Asuntos Constitucionales y por iniciativa del diputado Verhostaf, fue elaborando una propuesta que se aprobó en el Pleno el 16 de febrero de 2017 en la que se abordan la necesidad y la posibilidad de realizar importantes reformas para hacer posible el desarrollo de la Unión Europea incluso reformando los Tratados. Para ello, propone la convocatoria de la Tercera Convención Europea con este objetivo. De tal manera que será el Parlamento Europeo el primero que proponga iniciativas sobre el futuro de Europa de alcance federal, aunque en ese momento no se utilice esa expresión.

b. Las propuestas de la Comisión Europea: El 1 de marzo del mismo año el Presidente de la Comisión presentó ante el Parlamento Europeo el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa en donde estudiaba los cinco escenarios posibles para los próximos años hasta el 2025. Con ello, se iniciaron formalmente los debates sobre el futuro de Europa retomando el proceso político anterior al de la última década y donde la vocación federal volvía a inspirar los proyectos de reforma. A lo largo del mes de abril y mayo se presentaron cinco informes de reflexión en torno a los temas que exigían reformas tales como el modelo social, la Unión Económica y Monetaria, la financiación, la presencia económica en el Mundo y la Política de Defensa Europea.

En el mes de septiembre, en el debate sobre el Estado de la Unión, el Presidente Jean-Claude Juncker se dirige al Parlamento Europeo en un tono casi opuesto al del año anterior, ya que defenderá que “el viento está en nuestras velas”, lanzando el mensaje claro de que el clima era completamente distinto al del año anterior ya que entonces

mantuvo “que existía una crisis existencial” y que la Unión Europea, gracias a las iniciativas en común estaba consiguiendo salir de la crisis económica, estaba creciendo más que Estados Unidos, que Japón, que Rusia y que otros por encima del 2%, y que se había reducido el paro por debajo del 8 % en niveles parecidos de los años anteriores a la crisis. El Brexit estaba produciendo una cohesión entre los Estados Miembros que estaba permitiendo iniciar un proceso de reformas que había que continuar con estos programas hasta las elecciones de 2019. Venía a decir que este role del viento se debía al impulso de la Comisión, aunque utilizaba la expresión “que se debía no solo a la Comisión”.

c. Las decisiones del Consejo y del Consejo Europeo y de los Estados Miembros: A lo largo de este último año, el Consejo y el Consejo Europeo han adoptado importantes decisiones que reflejan el nuevo clima que vive Europa, especialmente en el ámbito de la Política Exterior y más aún con el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa a través de la aprobación de la Cooperación Estructurada Permanente. Hay que llamar la atención de las relevantes propuestas del Presidente Macron de carácter federalizador y compatibles con las de Juncker del 13 de septiembre de 2017, especialmente en el discurso de la Soborna del 26 de septiembre. Más recientemente, el Acuerdo de Gobierno en Alemania del 12 de enero de 2018 confirma este mismo objetivo de conseguir el refuerzo federal europeo.

Hay que recordar la Declaración de Roma, de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de 25 de marzo de 2017, con ocasión del 60º aniversario de la firma del Tratado de Roma. En dicha declaración se refleja la cohesión no solo entre los Estados miembros sino también entre las tres instituciones europeas. Cabe también destacar el compromiso para el futuro que implica esta declaración, cuyos firmantes se comprometen a trabajar para conseguir una Europa segura y protegida, una Europa próspera y sostenible, una Europa social y una Europa más fuerte en la escena mundial.

Por otro lado, el Consejo Europeo ya prevé iniciar una segunda etapa el 30 de marzo de 2019 (al día siguiente de la salida del Reino Unido) en el cual, propone celebrar un Consejo Europeo extraordinario en la ciudad de Sibiu, en Presidencia Rumana, con objeto de relanzar el proyecto europeo, y preparar las elecciones de dos meses después, en junio de 2019. A partir de entonces, diseña la novena legislatura, en la que plantea la necesidad de trazar el rumbo de cara al futuro, para 2025, a través de una “Europa más unida, más fuerte y más democrática”. Para ello, el Presidente de la Comisión aceptará lo que él llama el escenario 6, que es el 5 (hacer más cosas juntos), con algunas concesiones a la racionalización de las políticas o a la “desbrusalización” del proceso.

6. LAS IMPLICACIONES FEDERALES DE LA HOJA DE RUTA FRANCO-ALEMANA CONTENIDA EN LA DECLARACIÓN DE MESEBERG (9 DE JULIO DE 2018)

Ha pasado desapercibida en nuestra opinión pública la hoja de ruta aprobada en el castillo de Meseberg —a setenta kilómetros de Berlín— entre Angela Merkel y Emmanuel Macron el 19 de junio de este año, hace apenas unos días. Propuestas que ya están dando fruto, ya que algunas de ellas, concretamente en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, se han empezado a aprobar ya en el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio, especialmente en la Cumbre del Euro a veintisiete del viernes 29.

Esta declaración franco-alemana no es una declaración más, ni una hoja de ruta coyuntural únicamente para cuestiones económicas, sino una auténtica declaración que busca consolidar el relanzamiento del proyecto europeo abordando un conjunto importante de temas, no sólo de carácter económico sino de distinta naturaleza. Aborda aspectos para resolver a lo largo de esta legislatura a tratado constante, aunque también se avanza en cuestiones que exigirán la reforma de los tratados en la siguiente legislatura, la novena.

La declaración se titula (en mi libre traducción, ya que no hay traducción al castellano) *“Renovando las promesas de seguridad y prosperidad europeas”*. Comienza con una introducción que tiene un cierto carácter de solemnidad, en la que se fundamenta su razón de ser, recordando los valores compartidos, y se hace referencia a la necesidad de enfrentar los desafíos existenciales que tiene la Unión Europea. Destaca, precisamente, la ambición común y compartida franco-alemana para el proyecto europeo:

“Un proyecto democrático, soberano en una Europa Unida; una Europa competitiva; una Europa que está basada en la prosperidad y defiende su modelo económico, social y cultural diverso, que promete una sociedad abierta basada en los valores comunes de pluralismo, solidaridad y justicia, basados en el Estado de derecho en cualquier lugar de la Unión Europea y promoviéndolo en el exterior; una Europa que está preparada para hacer valer su papel internacional para impulsar la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible y ser líder en la lucha contra el cambio climático y una Europa que se dirige afortunadamente al desafío de la inmigración”.

El documento trata los temas de política exterior y defensa; de desarrollo, migración y asilo; de economía política y competitividad; de la Unión Económica y Monetaria, de la fiscalidad, del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) —que tiende a convertirse en un Fondo Monetario Europeo—; de la Unión Bancaria y del Sistema de Garantía de Depósitos; del presupuesto del Euro y de la investigación e innovación, así como del clima y de la reducción del número de Comisarios, entre otros temas. Como vemos, un gran elenco de las cuestiones centrales a las que debe enfrentarse Europa.

A mi juicio, tienen especial relevancia dos, a las cuales me voy a referir: la política exterior y de defensa y la Unión Económica y Monetaria. Por lo que se refiere a la primera, la Declaración se centra en explorar la posibilidad de usar el voto por mayoría en la PESC, desapareciendo la unanimidad, y en el marco del debate sobre la dimensión externa de las políticas comunes. Asimismo, señala la necesidad de aprovechar la oportunidad de la presencia conjunta de Francia y Alemania en el Consejo de Seguridad y hace referencia también a la necesidad de vincular la iniciativa de intervención europea (presentada recientemente –el 25 de junio de este año– por nueve Estados miembros) tan estrechamente como sea posible con la PESCO, así como al desarrollo del futuro sistema de combate aéreo y la creación de un Consejo Europeo de Seguridad, entre otras cuestiones.

En el ámbito de la Unión Económica y Monetaria se tratan muchos aspectos, entre los que creo que procede destacar la culminación de la Unión Bancaria, con el Sistema Europeo de Depósitos, y el presupuesto de la Eurozona, defendiendo su puesta en marcha a partir de 2021, con el objetivo de promover la competitividad, la convergencia y la estabilización de la zona Euro. Este paso significa un cambio importante en la posición alemana, que hasta ahora no lo aceptaba por tener ciertas reticencias al respecto. Se anuncia también la creación de un Fondo Europeo de Estabilización del Desempleo.

7. LOS CINCO GRANDES TEMAS DEL FUTURO FEDERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Los cinco grandes temas del futuro federal europeo van dirigidos en una doble dirección: las reformas que se pueden realizar a tratado constante y por otro lado, como consecuencia de las nuevas oportunidades que ofrece el Brexit con reformas más profundas que la Unión Europea tenía pendientes casi desde el fin del proceso constitucional en el primer lustro del Siglo XXI y que llevará consigo la reforma de los Tratados en la siguiente legislatura.

Estas reformas pendientes se hacen más necesarias teniendo en cuenta los nuevos desafíos a los que se enfrentan hoy Europa y el Mundo. Precisamente, la resolución de los problemas más urgentes y la asunción de una estrategia común para el fin de esta octava legislatura, nos está permitiendo plantearnos el futuro de Europa en unos términos mucho más ambiciosos que hace 2 años y medio, como pudo ser en el informe de los cinco Presidentes de la Unión Europea de julio de 2015, pero posiblemente, insuficiente visto con los ojos de hoy.

Ahora, nos encontramos que el gran objetivo a conseguir por parte de todos es acercar Europa a los ciudadanos, y consolidar la tendencia que hemos visto que se está dando

y que reflejan las encuestas a los ciudadanos sobre el Estado de la Unión. La verdadera encuesta serán las elecciones de junio de 2019, en donde se trata de conseguir un incremento de forma considerable en la participación ciudadana, que estaba estancada desde el 2009, con un ligero incremento en el 2014, ya que esta era del 43,09%, frenando la caída de varios años e incrementándose en 0,1% (en todo caso, muy superior a la participación en las elecciones norteamericanas). Más adelante, analizaremos las propuestas para conseguir unas elecciones más democráticas.

Por ello, los cinco grandes desafíos a los que debe enfrentarse el futuro federal de Europa y sus posibles reformas, son los siguientes:

a) La mejora de la calidad democrática: ya que es necesario abordar algunas insuficiencias del modelo europeo. Sin embargo, hay que recordar que en contra de lo que algunos autores señalan, la Unión Europea no tiene déficit democrático o en su caso, es equivalente al de los Estados Miembros. Sin embargo es susceptible de importantes mejoras tales como la incorporación del Eurogrupo al control democrático del Parlamento Europeo. Y otras muchas como la mejora del sistema de elección al Parlamento Europeo, la designación del Presidente de la Comisión Europea, el voto de censura a los Comisarios europeos...

Por otro lado, la garantía y defensa efectiva de los Derechos Humanos es parte importante de la calidad democrática, ya que en algunos países ha habido problemas importantes que están exigiendo el inicio del procedimiento de sanciones del Artículo 7 del TUE, en el caso de Polonia. Por tanto, se proponen reformas con objeto de resolver los casos de incumplimiento manifiesto y establecer garantías más eficaces para que no vuelvan a ocurrir en el futuro, y otros muchos aspectos relacionados con los Derechos Humanos. También hay que mejorar el sistema de participación directa, como la iniciativa popular legislativa que, en la actualidad, no está funcionando bien, o el desarrollo de los derechos de la Ciudadanía Europea, que debe tener mucho más alcance.

b) El desarrollo de la Unión Económica y Monetaria: tal y como veremos más adelante, se confirma el objetivo de una sola velocidad, es decir, que participen todos los Estados salvo la excepción danesa en la UEM. En el mes de noviembre y diciembre, la Comisión Europea ha propuesto tres comunicaciones que completan la Unión Monetaria, la Unión Bancaria y la Unión Fiscal para el conjunto de los estados de la Unión, y no sólo para un grupo de ellos. Estas propuestas tienen un gran calado y se estudiarán en el seno del Eurogrupo con objeto de que obtengan el mayor consenso para ser aprobadas en el Consejo.

Quizá, la propuesta más llamativa es la de la creación del Ministro Europeo de Economía y Finanzas, propuesta del 6 de diciembre en la que la Comisión Europea plantea la creación del Ministro, que será vicepresidente de la Comisión, presidente del Eurogrupo y responsable del futuro Fondo Monetario Europeo, que nacerá como

consecuencia de la transformación del MEDE, aumentando a su vez, su capacidad financiera. Algunos aspectos de estas reformas de mínimos se esperan que estén aprobados en el 2018 con objeto de que entren en vigor con la nueva Comisión Europea en noviembre de 2019.

c) Profundización del Modelo de Sociedad del Bienestar: El refuerzo importante del modelo social a través de la asunción de competencias por parte de las instituciones en este ámbito, con objeto de recuperar la sociedad del bienestar, patrimonio principal de Europa, que ha sido debilitado de forma considerable durante la última década. Por otro lado, se trata de reforzar las políticas de cohesión entre los estados y las regiones atendiendo especialmente a los indicadores de riqueza y de desempleo, con objeto de corregir la acentuación de las desigualdades, que han crecido en los últimos años entre estados y regiones.

La Cumbre social a favor del empleo justo y el crecimiento celebrada el 17 de noviembre en Gotemburgo en la que participaron los Jefes de Estado de Gobierno, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, han hecho propuestas importantes en las que se recogen nuevos derechos sociales. La Cumbre desarrolla las iniciativas planteadas en el primer informe de reflexión de la Comisión Europea sobre el Futuro de Europa de abril de 2017. Sería importante incorporar un nuevo Ministro de Asuntos Sociales Vicepresidente de la Comisión, de la misma manera que se propone con el nuevo Ministro de Economía y Finanzas señalado anteriormente.

d) Desarrollo de la Política Exterior y especialmente de la de Seguridad y Defensa: la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad presentada tres días después del Brexit está fortaleciendo a la UE como potencia normativa a la vez que establece el principio de autonomía estratégica en la política mundial, sin perder este carácter y con objeto de hacer creíble la alianza defensiva que ya contemplaba el TUE en su Artículo 42.7. En este último año y medio, la Política de Defensa se ha desarrollado bastante, en gran medida como consecuencia de la solicitud de retirada de la Unión Europea del Reino Unido, especialmente, con la aprobación en diciembre de 2017 de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente.

Sin embargo, la Política Exterior que ha conseguido mejoras importantes en los últimos años, en la medida en que la Diplomacia Europea prepara la Decisión y ésta ejecuta la misma, adolece todavía de que el proceso específico de Decisión en el seno del Consejo se toman las Decisiones por unanimidad. Para resolver este problema, habrá que modificar el Tratado, si bien la Comisión Europea ha propuesto que se aplique el Artículo 31, Apartado 3 que “establece la posibilidad de pasar al voto por mayoría cualificada en el ámbito de la Política Exterior Común”. Esta posibilidad tendría que adoptarse por unanimidad en el Consejo Europeo y no incluiría las Decisiones con implicaciones militares o de Defensa.

Esto era impensable de plantear hace apenas un año. También debe entenderse que la Alta Representante a partir de la nueva Comisión –como ocurrirá con el Ministro de Economía– se denomine Ministro de Asuntos Exteriores, en este caso, con más motivo, ya que así se acordó en la Convención Europea. Posteriormente, el Reino Unido vetó esa denominación, ya que entendía que no podía haber más Ministros que los de su majestad.

e) Por último, hay que hacer referencia al problema de la emigración. La situación de la inmigración se ha agravado en los últimos años y se suele responsabilizar a la Unión Europea de la falta de respuesta. Sin embargo, hay que recordar que la competencia exclusiva en esta materia corresponde a los Estados y por lo tanto, son ellos los responsables de la Política Migratoria. Por ello, es imprescindible abordar la reforma de los tratados que permitan dar conferencia de la Unión en esta materia con objeto de poder desarrollar una política migratoria común y, al mismo tiempo, establecer una agencia federal de asilo.

Para hacer frente a estas cinco grandes reformas, las propuestas señaladas plantean diversas iniciativas a través de un doble método:

a) Continuar esta legislatura a Tratado constante, siguiendo las orientaciones de la resolución del Parlamento Europeo del 16 de febrero propuesto por Elmar Brok y Mercedes Bresso, y del discurso del Estado de la Unión del 13 de septiembre de 2017 ambos, fortaleciendo la participación de la sociedad civil, la creación de ponencias sobre el futuro de Europa en los parlamentos nacionales, regionales... entre otros y algunas de las propuestas de la Comisión Europea.

b) A lo largo de la IX legislatura (2019-2024), habrá que iniciar la reforma de los Tratados a través de la III Convención Europea, con objeto de abordar una reforma en profundidad, de alcance federal, tal y como establece la otra resolución parlamentaria del 16 de febrero de 2017, fundamentada en el informe Verhofstadt. También el Presidente de la Comisión en su intervención citada del 13 de septiembre da por sentada la necesidad de esas reformas cuando señala que la reforma del Tratado “de todas formas es inevitable”.

Cada vez se ve más claro que las reformas que tienen por objeto el relanzamiento a Tratado constante y las que exigen la reforma de los Tratados van unidas. Ahora habrá que comenzar a aplicarlas en la medida que permita el Tratado y después habrá que completarlas reformando el mismo ya en la próxima 9ª Legislatura. También se ve cada vez más necesario que la reforma del Tratado no se haga por el procedimiento simplificado, sino a través de una tercera Convención Europea.

Sin embargo, lo que está despejándose es la pregunta que contenía el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa del 1 de marzo, el si debe haber dos velocidades o una. La cuestión parece que queda zanjada con la propuesta del Presidente de la Comisión, que

se inclina por el escenario número seis, es decir, el escenario cinco pero profundizando a una única velocidad e incorporando a todos los Estados en la Unión Económica y Monetaria, excepto Dinamarca, y también reforzando el sistema de Schengen, incorporando a Rumania y Bulgaria, incluso a Croacia.

Por último, la reforma propuesta por Juncker de fusionar los presidentes de los ejecutivos, es decir, el de la Comisión y el del Consejo, está siendo controvertida ya que no existe consenso sobre ello. A mi juicio, me encuentro entre los que entienden que esta propuesta es desacertada, ya que va en contra de la consolidación del sistema parlamentario de la Unión Europea y desnaturaliza el mismo. Juncker defiende que “Europa resultaría más fácil de comprender si un solo capitán pilotase la nave”. En algunos círculos se señala que la razón de defender necesidad de un “capitán fuerte” se debe a que está pensando en presentarse a las elecciones y poder desempeñar ambos cargos a la vez.

8. EL GOBIERNO MULTINIVEL COMO ASIGNATURA PENDIENTE PARA EL FUTURO FEDERAL DE EUROPA

A mi juicio, la asignatura pendiente de la reforma federal que necesita el futuro de Europa es el desarrollo del gobierno multinivel. El problema fundamental estriba en que en el conjunto de propuestas a las que hemos hecho referencia, especialmente las más completas del Parlamento y de la Comisión Europea, la cuestión regional no está contemplada hasta ahora en ninguna de las propuestas señaladas. Sin embargo, es imprescindible abordar el desarrollo del papel, especialmente de las regiones en la gobernanza europea.

Esta cuestión se inició con el Tratado de Maastricht al crearse la Unión Europea hace más de 25 años, en donde se inicia el reconocimiento de las regiones a través de la creación del Comité de las Regiones y de la posibilidad de participación en el Consejo de los Ministros Regionales, entre otros avances. También tuvo relevancia la aplicación de la Política Regional, donde las regiones fueron en gran medida, sujetos pasivos pero consiguieron participar de forma sustantiva en los fondos estructurales y de cohesión.

No obstante, desde entonces ha habido tres reformas de los Tratados: Amsterdam, Niza y Lisboa; y no se ha avanzado prácticamente nada en el desarrollo de la gobernanza multinivel que exige la participación de las regiones en el proceso de toma de decisiones y en la gestión de las políticas comunitarias. Por ello, es imprescindible que se aborden algunos temas que, incluso ya estuvieron presentes en las propuestas de la Convención Europea del 2002 y el 2003 y concretamente en la propuesta del informe “Lamassoure”.

Los temas pendientes a los que deberá dar respuesta la reforma constitucional de alcance federal son los siguientes: la reforma del Comité de las Regiones, el dotar de un

estatuto a las regiones con capacidad legislativa y dentro de ellas, a las que tienen una especial relevancia tanto desde el punto de vista político como económico, la aplicación del principio de subsidiariedad, especialmente en la perspectiva regional, la creación en algunos estados de estructura compleja como en el nuestro de circunscripciones electorales regionales. Estos son algunos de los temas que se debiera abordar en una reforma federal de los tratados que contemple la gobernanza multinivel.

Precisamente, el futuro federal de Europa exige la participación de la gobernanza multinivel, ya que la Unión Europea no es sólo una unión de estados, sino una unión de ciudadanos y de estados donde debe recogerse la participación de las demás entidades subestatales, especialmente en los estados de estructura compleja, bien sean federales o cuasi federales, como el nuestro, e incluso los municipios, aunque son otro escalón. Si el proyecto federal trata de hacer efectiva la soberanía compartida y de reducir el papel de los estados, habrá que darle el peso que al menos reconocen las Constituciones de los Estados Miembros a los Estados Federales o a las Regiones cuasi federales. Además, si tienen el peso político suficiente y la capacidad de incidir en los asuntos europeos directamente, abandonarán la tentación independentista de crear el estado propio.

9. CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE LA REFORMA FEDERAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE SU DEBATE EN LA CAMPAÑA DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE MAYO DE 2019

Muchos indicadores nos hacen pensar que el relanzamiento de Europa está en marcha, es decir, que el tren está en los carriles de una vía que inició su construcción en el año 48 en La Haya y que una década después, en Roma, se puso el tren en circulación. Después este ha ido aumentando sus vagones y consiguiendo, a veces, gran velocidad, aunque en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, ha estado a punto de descarrilar, al rechazarse la vigencia del Tratado Constitucional como consecuencia de los referendos negativos de Francia y Países Bajos en mayo de 2005. Posteriormente, durante una década, este tren ha ido con una marcha muy lenta.

Tal y como hemos visto, a partir del Brexit, desde junio de 2016 han cambiado las expectativas, gracias en gran medida a la convicción del desenganche de un vagón muy pesado que dificultaba enormemente el avance del tren europeo. El vagón pesado es el Reino Unido. El tren está cogiendo velocidad progresivamente y es lo que nos permite señalar que el relanzamiento de Europa está en marcha y que con el desenganche definitivo –o al menos por cinco años– del Reino Unido, que será dos meses antes de las elecciones europeas, esperamos que el relanzamiento implique precisamente volver al proyecto europeo el 30 de marzo en la senda federal iniciada en La Haya y Roma.

Decimos que el tren está en los carriles no sólo porque se está repensando el futuro de Europa en la clave de los hitos más importantes del proceso europeo, sino también porque estas iniciativas se están transformando en propuestas concretas que empiezan a elaborarse por las instituciones europeas. No son sólo buenas intenciones. Un ejemplo más de que el nuevo clima está produciendo efectos ha sido el nombramiento en este mes de diciembre de Mario Centeno, Ministro de Finanzas portugués perteneciente a un Gobierno de coalición de izquierdas, como Presidente del Eurogrupo. Centeno ha conseguido en sus dos años de Ministro hacer compatible los criterios de convergencia europeos con el desarrollo de la Política Social. Su nombramiento, posiblemente significa que la política de austeridad está, al menos, en una fase distinta.

El tren está en marcha, lo que hace falta es que no descarrile, es decir, que continúe avanzando a más velocidad o dicho en términos del Presidente Juncker “hay que aprovechar la ventana de oportunidad de que el viento está en nuestras velas para acometer las reformas necesarias que se puedan hacer ya, como algunas de las que se han propuesto aprovechando el final de la Legislatura y habrá que preparar distintas iniciativas para poderlas abordar a partir de las elecciones de 2019”. Es decir, que el viento puede rolar.

La política mundial de los últimos meses es parte de “el viento está en nuestras velas”, ya que está permitiendo a la Unión Europea reforzarse como potencia normativa tomando la iniciativa en los asuntos mundiales, tanto en la aplicación de nuevas normas como la del cambio climático o como los nuevos Tratados comerciales –de nueva generación– recientemente firmados como el de Canadá, Japón, Méjico y quizá pronto el de MERCOSUR, y se ha iniciado las negociaciones con Nueva Zelanda y Australia. La política proteccionista del Presidente Trump y la retirada de los Estados Unidos del Tratado de París sobre el Cambio Climático, así como de la UNESCO y de otras organizaciones internacionales refuerza la oportunidad europea.

Esta situación facilita y exige a la Unión Europea que asuma más responsabilidades en la política mundial tal como está haciendo en la aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad y gracias al despliegue durante los últimos siete años de la Diplomacia propia compatible con la de los Estados Miembros y dirigida en la actualidad por la Alta Representante Federica Mogherini, que está ampliando los márgenes y rompiendo los límites de la Política Exterior Europea. El distanciamiento de la Política Exterior europea frente al nuevo Presidente de los Estados Unidos se expresó con nitidez en las palabras que pronunció la citada Mogherini en su primera visita a la nueva administración de Estados Unidos en febrero de 2017 al exigir que se respete la Política Exterior europea de la misma forma que los europeos respetan la norteamericana.

Tal y como hemos visto existe un decalaje entre la opinión pública y la opinión publicada. Por ello, para que se consolide este nuevo clima político y la participación decidida de la ciudadanía, es importante que la opinión pública traslade a ésta la

nueva situación que vive Europa. En un país como el nuestro, España, el tema del relanzamiento todavía no está en la calle tal y como establece el último eurobarómetro citado. Los medios de comunicación no han reflejado que “ha rolando el viento a favor”. Siguen manteniendo, en gran medida, el lenguaje catastrofista de que Europa se hunde, que no es capaz de dar respuestas a los ciudadanos cuando, generalmente son algunos gobiernos de los Estados Miembros los que no están dando respuestas y sin embargo, las instituciones de la Unión Europea están estableciendo la Agenda del relanzamiento europeo que responda a las demandas de los ciudadanos.

El nuevo federalismo europeo: la posición del Parlamento Europeo ante el debate sobre el futuro de Europa

IGOR FILIBI LÓPEZ

Profesor de Relaciones Internacionales UPV/EHU

Introducción

Evolución del federalismo europeo

La emergencia del *nuevo* federalismo europeo

Evolución de la soberanía en el marco de la integración europea: ¿qué es hoy la soberanía?

El nuevo federalismo europeo: las resoluciones de 16 de febrero de 2017 del Parlamento Europeo

Conclusión

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El federalismo es un asunto complejo que, además, está sometido a una considerable confusión sobre su definición, tipos y alcance, a diferencia de lo que sucede con otras ideas políticas como el liberalismo o el socialismo. Ello se debe principalmente a que en el estudio del federalismo se ha impuesto una doctrina que no es científica, sino ideológica, y que se propone “hacer que el federalismo entre en el molde del modelo dominante de Estado nación (de la teoría del Estado) (...) y producir un discurso de legitimación que valide la congruencia de tal asociación” (Cagiao, 2014:20). Un hecho derivado de esto es la generación de una teoría “blanda” del federalismo, que consiste en entender el federalismo como mero equivalente a un Estado descentralizado o regional (Cagiao, 2014:232). Frente a estos reduccionismos, Cagiao apuesta por separar en el estudio del federalismo lo realmente nuclear –una pluralidad de pueblos que libremente suscriben un pacto para formar una unión política– y dejar al margen los asuntos “exteriores” como la forma de gobierno. Esto conduce, por un lado, a dejar de considerar como fórmulas federales lo que, en sentido estricto, no dejan de ser sino formas de descentralización política de un Estado unitario; y por otro lado, el definir el federalismo

a partir de su elemento nuclear, permite pensar y categorizar formas federales más allá del Estado-nación.

Daniel J. Elazar, en su estudio clásico *Explorando el federalismo*, advertía que la aplicación del principio federal “no implica necesariamente la implantación de un sistema federal en el sentido convencional, es decir, lo que conocemos como un estado federal”. Y desarrollaba este punto a continuación:

La esencia del federalismo no se encuentra en un determinado conjunto de organizaciones, sino en la institucionalización de las relaciones entre los interesados en la vida política. En consecuencia, es un fenómeno que ofrece muchas opciones para la consecución de la autoridad y del poder político. Una vez creadas las relaciones apropiadas, se pueden desarrollar una gran variedad de estructuras políticas, siendo todas ellas coherentes con los principios federales. (Elazar, 1990:32)

De aquí surge su famosa definición básica de federalismo: “autogobierno más gobierno compartido”. Esta idea principal, y no el marco habitual (el Estado-nación), debe ser el punto de partida para comprender el federalismo europeo. Elazar ofrece otra clave interesante para el tema que nos ocupa, lo que él denomina el problema de pensar federalmente, es decir, “de aproximarse a las relaciones políticas desde una perspectiva federalista en vez de hacerlo partiendo de conceptos monistas o centralistas”. Y esto sugiere que “el federalismo, entendido en sus propios términos, ofrece una alternativa al modelo centro-periferia, válida para la integración y otras cuestiones políticas.” Elazar insiste en que “el modelo matricial es policéntrico por diseño” (Elazar, 1990:33-34) y termina su reflexión con la idea que explica el potencial del federalismo en el caso europeo:

La integración política según el modelo matricial es completamente distinta a la integración alrededor de un centro. En primer lugar, la medida de la integración política ya no es la fuerza del centro en oposición a la periferia, sino que es la solidez de la estructura. En este modelo, el conjunto y cada una de las partes pueden fortalecerse simultáneamente y, ciertamente, hacerlo sobre la base de la interdependencia. Más aún: la integración política con base federal ofrece la posibilidad de establecer lazos de unión más allá de las fronteras de un Estado-nación convencional. (Elazar, 1990:35)

Esta ha sido primero la idea y, luego, el proyecto federal europeo (Burgess, 2000). Sin embargo, la inercia del marco estatal ha sido siempre muy importante. Por ello, en el ámbito del federalismo europeo, todos los grandes teóricos han señalado esta importante cuestión, la necesidad de no limitar el federalismo a ser una teoría del Estado federal (Albertini, 2007).

Escuchando esta prevención, resulta obvio que existen al menos dos grandes visiones federales de Europa. Por un lado, probablemente la visión mayoritaria, consiste en la creación de una federación europea, unos Estados Unidos de Europa, con clara inspiración en los Estados Unidos de América. Esta visión pretendería construir, con todas las matices que se quiera, un Estado federal europeo.

Por otro lado, existe otra visión que propugna una Europa federal que no sería un simple Estado federal pero de escala continental, sino algo nuevo y distinto. Esta versión del federalismo, surgida desde el inicio con la perspectiva de unir países y, por lo tanto, mejor adecuada a la realidad europea, concibe el federalismo como algo más complejo y sofisticado que un simple Estado federal.

Podría decirse que el primer enfoque identifica Europa como la escala adecuada pero trata de aplicarle una fórmula originada en el marco –conceptual y político– del Estado nación. Por el contrario, el segundo enfoque persigue el diseño de algo distinto en base a los problemas y circunstancias concretas del proceso de integración.

Dada la complejidad del asunto, y el dinamismo del mismo en el marco del proceso de integración, nuestra tesis de que estaríamos asistiendo a la emergencia de un nuevo tipo de federalismo europeo aquí sólo podrá ser esbozada, debido a las limitaciones de espacio, y exigirá un mayor desarrollo en trabajos posteriores.

EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO EUROPEO

La idea de una Europa unida y en paz es antigua. Pueden encontrarse multitud de proyectos con diversos métodos, desde la simple coordinación de las soberanías (concierto europeo o sistema Metternich), pasando por esquemas confederales (Memorandum Briand), hasta modelos federales inspirados en las federaciones estatales (Saint-Simon, Spinelli) y otros más radicalmente innovadores como las propuestas del federalismo integral de Alexandre Marc (Filibi, 2010a; *Vid.* también Reho, 2018).

Muchos de estos proyectos eran simples elaboraciones teóricas que demostraron ser irrealizables por no tener suficientemente en cuenta las realidades de poder y la inercia de los Estados. Después de múltiples intentos fallidos (Truyol, 1972; Aldecoa, 2002), el modelo que fue capaz de convertirse en realidad fue el modelo comunitario-funcionalista elaborado por Robert Schuman y Jean Monnet. Fue una evolución desde la ideología hacia el pragmatismo. No fueron los sueños federales los que construyeron las primeras comunidades, sino el cálculo pragmático de lo que era posible a partir de la defensa firme del principio esencial: la puesta en común de las soberanías estatales. Aquí, y sólo aquí, es donde Robert Schuman y Jean Monnet fueron inflexibles. Y ello supuso la temprana renuncia del gobierno británico a formar parte del proceso.

Si se tiene en cuenta la dimensión ideológica que tiene la construcción europea, la historia de la integración es también la historia de un acercamiento progresivo de ambos polos ideológicos –el de la soberanía estatal y el del federalismo supranacional– hacia el

pragmatismo. La variación de la política francesa hacia la cuestión alemana y hacia la soberanía del Estado, en el país que inventó la doctrina de la soberanía, es significativa. Igualmente, en un estadio temprano, es reveladora la postura del ministro de exteriores de los Países Bajos entre 1948-1952, Dirk Stikker, que pese a no gustarle la idea de una integración europea sin la participación británica –por temer la hegemonía francesa–, y pese a sus recelos sobre la noción de supranacionalidad, aceptó finalmente formar parte de las Comunidades Europeas al considerarlo necesario y positivo para su país (Mallinson 1990).

Los defensores de la soberanía de los Estados siguen siendo una fuerza muy importante en el desarrollo de la integración. Con el paso del tiempo, la integración europea –en un contexto internacional muy dinámico que ha visto el auge y caída de la Guerra Fría, la intensificación de los procesos de globalización, el auge de China, etc.–, ha ido transformando la propia noción de soberanía. Hasta los más acérrimos defensores de la soberanía estatal han debido reconocer que el Estado, solo, no es capaz de afrontar en buenas condiciones muchos desafíos del siglo XXI, que es necesario articular mecanismos de concertación internacional potentes y efectivos. Y la mayor parte de ellos aceptan que algunas parcelas concretas de soberanía se gestionan de forma más eficiente en común. Esta era la tesis de Alan S. Milward para explicar el nacimiento de la integración europea, un mecanismo sofisticado por parte de los Estados para recuperar soberanía mediante la concertación. Otra cosa es establecer hasta dónde es aceptable esta cesión de soberanía para que no quede completamente diluida o inerte.

Simétricamente, los defensores del federalismo europeo han ido evolucionando desde posiciones fundamentalmente ideológicas hacia propuestas más pragmáticas que aceptan que Europa no tiene por qué ser más eficiente en todos los casos, que en la Europa unida debe haber un papel importante para los Estados, si bien lo que hay que hacer es acordar y definir en qué áreas Europa debe ser el foro decisivo en las decisiones. Y allí, para ser efectiva, las decisiones no pueden requerir la unanimidad; es decir, en las áreas en las que Europa deba ser el centro de la decisión, las decisiones deben tomarse por mayoría. De nuevo, aquí quedaría por definir qué mayorías son aceptables y democráticas en cada caso.

Otra forma de comprender esta evolución ideológica es observar el agotamiento del modelo comunitario inicial al enfrentarse a la necesidad de la unanimidad para poder ceder más competencias a las instituciones comunes. Un primer salto cualitativo que supuso la ruptura de las posiciones ideológicas clásicas de la soberanía y del federalismo europeo se produjo cuando se aceptó la posibilidad de que se produjera un avance en la integración que no fuese apoyado por todos los Estados miembros. La imposibilidad de avanzar todos juntos abrió la posibilidad de que avanzase un grupo primero. Así surgieron áreas de cooperación como Schengen, los pilares intergubernamentales de la Unión Europea (UE) y conceptos como el de cooperación reforzada.

Ante el agotamiento del modelo clásico de las comunidades (Conferencia inter-Gubernamental y tratado internacional como mecanismo de transferencia de nuevos poderes), cuando no era posible la unanimidad en la necesidad de cooperar y de transferir soberanía en dichas áreas, se concibió la posibilidad de que –si al menos existía consenso en que dicha política era mejor abordada en el nivel europeo–, pudiese crearse una cooperación intergubernamental; y de que si un número significativo de países quería avanzar, se pudiese articular una cooperación reforzada.

Es cierto que estas diversas opciones y mecanismos pudieron resultar de utilidad para no frenar el proceso de integración y de ir socializando a los Estados en la necesidad de concertarse en áreas que tradicionalmente constituían el núcleo duro de la soberanía. Pero la realidad es que, después de un tiempo, este modelo que podemos denominar comunitario-intergubernamental, ha alcanzado también su límite y se encuentra agotado. Hay diversos factores que han contribuido a ello. Sin ser exhaustivos, pueden identificarse los siguientes.

En primer lugar, aunque se han creado mecanismos de concertación a escala europea, las decisiones no han sido europeas, sino un agregado de intereses nacionales –un mínimo común denominador– que siempre tiende a la baja y que refuerza el cálculo nacional de los problemas, lo que choca con el espíritu comunitario de crear mecanismos que tienden a presentar los problemas y las soluciones en términos europeos.

En segundo lugar, se ha ido alimentando la falsa sensación de que la integración avanzaba del mismo modo que cuando se transfería soberanía de forma efectiva, pero no ha sido así. El método intergubernamental es mucho menos eficiente que el comunitario y tiene muchas menos garantías democráticas, ya que no presenta las garantías de la discusión parlamentaria en el Parlamento Europeo, y los gobiernos, usando sus amplias prerrogativas en política exterior, suelen conseguir evitar el escrutinio parlamentario nacional en muchas ocasiones. Es decir, los gobiernos han conseguido de esta forma vaciar de control efectivo a sus parlamentos en muchas áreas (y también a los parlamentos y gobiernos subestatales), han desplazado el centro de gravedad de muchas decisiones hacia los ejecutivos, y no han implementado controles similares en el nivel europeo.

Además, en tercer lugar, como la percepción de la ciudadanía es que esas decisiones ahora se toman en Bruselas, a falta de una cultura política europea adecuada y de una información transparente de sus gobiernos estatales, achacan los malos resultados de un sistema poco eficiente de decisiones a la Unión Europea, y no a sus responsables directos: los gobiernos nacionales. Es decir, que el intergubernamentalismo –y no la integración europea o la acción de la Unión Europea–, genera desafección ciudadana. A menudo es el resultado de políticas que parecen comunitarias pero que son en realidad tomadas por los gobiernos, no bajo premisas europeas sino mediante el estrecho cálculo de los intereses nacionales.

Esto ha llevado a que –pese a conocer sus riesgos– los gobiernos hayan abusado de estos mecanismos de ir europeizando decisiones sin comunitarizarlas. Los beneficios para los gobiernos a corto plazo son indudables: les permite aumentar su poder al desplazar a los parlamentos nacionales; dado el menor interés que muestran por los temas europeos que por los nacionales, las opiniones públicas nacionales a menudo no son informadas de decisiones sobre temas importantes hasta que las decisiones están ya tomadas y no son susceptibles de ser modificadas; se evita la “interferencia” de la Comisión Europea, que a menudo puede desmontar las razones subyacentes de ciertos intereses nacionales al mostrarlos en su dimensión europea; se evita también la “interferencia” de la Corte de Justicia como intérprete de los acuerdos, ya que no son legislación comunitaria; se evita la convocatoria de los siempre peligrosos procesos de ratificación de los tratados, sobre todo en lo relativo a los referéndums, etc. En definitiva, todo parecen ventajas.

Sin embargo, el uso generalizado del principio intergubernamental ha terminado por viciar el método de integración, alterando el delicado equilibrio institucional y adulterando la percepción ciudadana y, por lo tanto, la misma rendición de cuentas de los actos europeos tomados por métodos intergubernamentales. El ejemplo más claro de esto es la percepción ciudadana sobre la gestión de la crisis de los refugiados. Un altísimo porcentaje de la ciudadanía europea critica la acción de la Unión Europea, cuando en realidad la casi totalidad de las decisiones han sido tomadas (o evitadas) por los gobiernos de los Estados. Del mismo modo, un altísimo porcentaje de la ciudadanía europea reclama una política europea en un tema que es claramente de ámbito europeo, y sin embargo, esos mismos gobiernos que han demostrado la ineficacia del método intergubernamental en cada reunión de ministros, se siguen negando a comunitarizar dicha política, o al menos a diseñar una política en la que la Unión tenga una responsabilidad importante.

A la luz de estas reflexiones, si se toma perspectiva, se ve que la evolución general del federalismo europeo discurre desde las fórmulas iniciales que se inspiraban en modelos de *federación*, hasta los desarrollos más recientes que trascienden este esquema y pueden comprenderse mejor en términos de *proceso* federal. En el desarrollo de esta idea ha sido fundamental el concepto de pequeños pasos, estratégicos y acumulativos, que vayan creando pequeñas islas de Europa en un mar de soberanías, lo que Robert Schuman denominó “solidaridades de hecho” en su declaración del 9 de mayo de 1950.

Un elemento que ayuda a entender esta evolución del federalismo es el de las razones que condujeron a la integración después de la Segunda Guerra Mundial. Se produce una necesidad de reorganizar/integrar Europa, y ello al menos por tres poderosas razones: acabar con las guerras en el continente, la identificación de que Europa constituye la escala adecuada para afrontar los grandes desafíos: económicos, políticos, medioambientales, etc; y la necesidad de asegurar la voz europea en el mundo, en un momento en el que Europa ha perdido la centralidad política.

Pese a los cambios, sí pueden identificarse algunos elementos centrales y constantes del federalismo europeo:

- Limitar/superar la soberanía absoluta de los Estados
- Centralidad de los valores y sistemas políticos democráticos, como demuestran las reformas constitucionales nacionales previas a la creación de la Comunidad Europea del carbón y del Acero (CECA)
- Voluntariedad del acuerdo para la adhesión: pacto federal
- Enfoque general en base al interés común trascendiendo intereses/puntos de vista particulares
- Autoridad federal independiente que persiga el bien común
- Trascender el estatismo del federalismo moderno, es precisa la creatividad conceptual e institucional debido a la necesidad de superar modelos existentes que siempre son estatales (modelo de referencia: EEUU). Esto se plasma en el diseño institucional original, Comisión, Tribunal de Justicia, integración vía derecho, cooperaciones reforzadas, sistema de codecisión, etc.

LA EMERGENCIA DEL *NUEVO* FEDERALISMO EUROPEO

Incluso desde los primeros momentos de la negociación que daría luz a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, los Estados trataron de frenar el alcance del concepto de supranacionalidad (los británicos quedándose fuera pero los que estaban dentro también trataron de reformular las reglas del juego). Esta ha sido una constante histórica, más visible en algunos momentos, como la crisis de la silla vacía, pero identificable a lo largo del tiempo.

Pese a todo, en la década de 1980 se produjo el relanzamiento europeo que culminaría con la creación de la Unión Europea. Además, se estableció toda una serie de ambiciosos objetivos políticos: mercado interior, euro, objetivos más difusos en política exterior, defensa, etc., pero los Estados fueron capaces de frenar en buena medida el activismo político de la Comisión de Delors, con gabinetes más técnicos. El actual presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, es el primero en mucho tiempo que se ha reivindicado como presidente de una Comisión *política*, persiguiendo traducir en poder concreto el hecho de haber sido nombrado teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo.

Sin entrar en los detalles de esta deriva del proceso de integración (Vid. Filibi, 2018), a partir de un punto, el nacionalismo estatal rampante, expresado en un intergubernamentalismo que renegaba de toda comunitarización (Método Abierto

de Coordinación, etc.), traspasó la línea roja al negociar las condiciones para el Reino Unido en caso de continuar dentro de la UE. Al fin, después de múltiples amagos poco convincentes, se produjo una fulminante reactivación del federalismo europeo, pero ahora se trata de un federalismo distinto: no tan imbuido del federalismo estatal, ni de los elementos más característicos del federalismo europeo inicial, en buena medida más ideológico que políticamente viable.

Es un federalismo que –pese a mantener los principios esenciales que se han descrito anteriormente–, se distingue claramente de la doctrina clásica y que incluso apenas emplea la palabra “federal” o “federación”. Se trata de un *pensamiento* federalista y no tanto del empleo de *modelos* federales. Se renuncia a modelos conocidos y se abordan los problemas desde los parámetros esenciales del federalismo como mecanismo de resolución de problemas, sin prejuicios teóricos ni condicionamientos de un cierto modelo existente, *creativamente*, atento a lo viable y a sus principios centrales: exacta adecuación, etc. (Vid. Marc, 1994).

Este nuevo federalismo *aplica* el enfoque federalista, no *reivindica* su uso. En este sentido, se ha ido más allá del planteamiento ideológico, que tan necesario fue en los comienzos, y se ha convertido en una herramienta tanto más valiosa cuanto que sea capaz de concitar consensos y, sobre todo, de enfocar correctamente y solucionar problemas reales y percibidos por la ciudadanía. Esta evolución muestra que el federalismo europeo puede ser comprendido como un proceso de aprendizaje: de la utopía federal al pragmatismo de la posición actual del Parlamento Europeo (ver resoluciones de 16 de febrero de 2017), que constituyen la expresión más completa y acabada de este nuevo federalismo europeo.

No sólo ha cambiado el federalismo europeo. El proceso de integración europea es fruto de la tensión entre el federalismo europeo y el nacionalismo estatal, que, a su vez, termina por afectar a ambos. Por un lado, no cabe duda que la soberanía estatal no se concibe de la misma forma ahora que hace un siglo, y desde luego resulta obvio que no significa lo mismo en los Estados que son miembros de la Unión. Por otro lado, el federalismo europeo, en el marco de la dinámica de la integración, también ha ido evolucionando y cambiando. En los siguientes dos apartados se abordarán ambas cuestiones.

EVOLUCIÓN DE LA SOBERANÍA EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: ¿QUÉ ES HOY LA SOBERANÍA?

La evolución del sistema internacional en las últimas décadas –debido a la globalización y, de forma importante, a la propia integración– ha transformado la noción de soberanía, que en la actualidad ya no puede seguir definiéndose como la capacidad de

tomar decisiones sin estar afectado por terceros. Sin embargo, es posible plantearse qué queda de aquella reivindicación de poder propio en términos nuevos. Aquí se propone interrogarse por cuáles son las garantías que tienen los Estados miembros de la Unión Europea de seguir siendo un sujeto político “pleno” (en el sentido de no reducible a otros). Históricamente esta garantía se expresaba en el requisito de unanimidad en el Consejo.

No obstante, el desarrollo del proceso de integración muestra una tendencia firme en la constante ampliación del número de temas en los que se vota por mayoría. De continuarse con esta dinámica, a medida que la unanimidad siga reduciendo su ámbito –o la Unión se paralizará– parece vislumbrarse un futuro en el que esa condición del Estado como sujeto pleno quedará garantizada por los siguientes elementos: a) reconocimiento formal de la condición de sujetos plenos (Estados miembros); b) unanimidad en las grandes decisiones: cesión de nuevos poderes hacia la UE (tratados) y aceptación de nuevos miembros; c) acceso a los foros decisivos de toma de decisiones; d) capacidad de promover reformas sobre las reglas del juego, alterar los equilibrios políticos o acordar sobre la interpretación de las normas; e) posibilidad de secesión (art. 50 Tratado de Funcionamiento de la UE).

De todos estos elementos, los únicos que dependen en exclusiva de cada Estado individual son el b) y el e). Y debido a la complejidad de negociar nuevas reformas, que afectan a –y dependen de– los otros Estados e instituciones comunitarias, incluso la unanimidad en las grandes decisiones se convierte en una limitada *soberanía negativa*, es decir, que un Estado individual puede evitar una modificación del estatus vigente, pero no imponer el nuevo estatus que debe ser negociado. La única alternativa que entonces queda plenamente en manos del Estado –considerado de forma individual– es la *secesión*.

En definitiva, se pueden extraer varias lecciones de este análisis:

- 1) Un Estado miembro de la UE es “soberano” (en un sentido más o menos clásico: una *soberanía positiva* o “propositiva”) en aquellas parcelas de poder no transferidas a las instituciones comunitarias de la UE, si bien con importantes condicionantes fruto de un intenso proceso de socialización (europeización, globalización). Cuando se ha intentado renegociar el estatus vigente, como en el caso del gobierno británico antes del referéndum de salida, se ha visto que ello tenía importantes limitaciones debido a la necesidad de negociar con el resto de socios (y cada uno con derecho de veto).
- 2) El estado dispone de una “soberanía negativa” (con derecho de veto ante cambios en el estatus vigente), si bien bajo limitaciones derivadas del desarrollo legislativo, la evolución de los equilibrios políticos y la (re)interpretación de las normas por parte de los tribunales de la UE.

- 3) Evidentemente, el Estado no ha llegado a esta situación de forma accidental ni forzada. Esta cesión de poderes ha sido voluntariamente aceptada a lo largo del tiempo. Este denominado “consenso permisivo” (Hooghe y Marks, 2009), de carácter pasivo, es tan válido democráticamente como un compromiso explícito al no haber sido denunciado durante décadas, prueba inequívoca de conformidad. No obstante, como cláusula democrática de cierre o reserva última de soberanía, cuando tales condicionantes se consideren inaceptables, siempre queda el recurso al “exit”. Se trata de un caso no único, pero sí extraordinario, dentro del federalismo.

Esta experiencia demuestra que cuando los sujetos políticos crean de forma libre una comunidad política, son capaces de compartir el poder si existen razones de peso, pero se aseguran salvaguardas para mantener su condición de sujetos políticos plenos. La originalidad del actual federalismo europeo, fruto del aprendizaje (a través del diálogo y de las batallas políticas) entre el federalismo europeo inicial y el nacionalismo estatal, consiste en que el principal freno a la integración —el nacionalismo estatal— ha sido convertido en factor estructural que garantiza la diversidad y ha evitado un fácil mimetismo con los modelos federales existentes (todos ellos estatales clásicos, *hamiltonianos* según la clasificación elaborada por Alexandre Marc —Marc, 1994) que habría conducido a unos Estados Unidos de Europa demasiado parecidos a los Estados Unidos de América. Es preciso recordar que en esta primera experiencia federal la cuestión de la diversidad y la condición de sujetos políticos plenos, con capacidad de salir de la Confederación, quedó resuelta por la armas en la Guerra Civil. Parece mucho más democrático que si un Estado desea fusionarse dentro de la Unión Europea sea por voluntad propia y que, al igual que en las relaciones civiles entre personas físicas, la condición de sujeto pleno pueda ser recuperada en un futuro.

En cualquier caso, nadie duda de que Europa es muy plural y compleja, y que ningún tipo de unidad puede construirse al precio de una homogeneización forzada. Sobre este punto tan importante, merece atención la definición de federalismo que propone Xavier Millet (2016): “el federalismo tiene por objeto encontrar un justo equilibrio entre la unidad y la diversidad”. Esta definición se inspira en los postulados clásicos del federalismo europeo, desde los autores personalistas hasta el propio lema de la Unión Europea, adoptado en el año 2000: “unida en la diversidad”.

Millet advierte también del peligro real que las estructuras federales desarrollen tendencias centralizadoras, como sucedió en los años sesenta en Alemania, cuando Konrad Hesse denunció el “Estado federal unitario”, o en EEUU después del New Deal (Millet, 2016).

Esta cuestión de constitucionalizar la opción de salida de los Estados miembros constituye la prueba inequívoca de que la Unión Europea es una comunidad política verdaderamente plurinacional. Obsérvese que el nuevo federalismo —expresado en

la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017, que se analizará a continuación— contempla la posibilidad de quedar excluido de la Unión en su conjunto (art. 50 Tratado de Funcionamiento de la UE), pero no la exclusión voluntaria para cada Estado miembro de las distintas políticas (Schengen, euro, etc.), por poner en peligro la aplicación uniforme del Derecho de la Unión, conducir a una excesiva complejidad en términos de gobernanza, poner en peligro la cohesión de la Unión y socavar la solidaridad entre sus ciudadanos (punto M).

Esta concesión al pragmatismo —debido a las presiones de algunos gobiernos estatales— constituye una innovación que el federalismo europeo inicial (de las Comunidades Europeas) no contempló; si bien es cierto que algunos federalistas integrales o personalistas defendían la posibilidad de separarse a los Estados, e incluso Guy Héraud proponía en *L'Europe des ethnies* que esta posibilidad también debía ser reconocida a todos los pueblos europeos, tuviesen o no su Estado propio (Filibi, 2010b).

EL NUEVO FEDERALISMO EUROPEO: LAS RESOLUCIONES DE 16 DE FEBRERO DE 2017 DEL PARLAMENTO EUROPEO

La deriva del proceso de integración, agravada por una serie de crisis que trascendían la dimensión económica, culminó con el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, donde los veintisiete jefes de estado y de gobierno, en un dramático intento de evitar que el Reino Unido decidiese en referéndum su salida de la Unión, llegaron al punto de liberar a este Estado de su compromiso con la finalidad última de la integración, “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.

Ante esta situación, que ponía en serio riesgo todo el proceso de unificación política del continente, el Parlamento Europeo fue la primera institución comunitaria en reaccionar, mediante un intenso trabajo parlamentario que cristalizó en una batería de tres resoluciones aprobadas en sesión plenaria el 16 de febrero de 2017, y que arrastró a la Comisión a abrir el Debate sobre el futuro de Europa y a redactar su Libro Blanco el 1 de marzo de ese mismo año (Filibi, 2018).

El planteamiento del Parlamento Europeo no emplea la palabra federal casi nunca. Se limita a repasar los desafíos de la Unión, elaborar un diagnóstico y, tras valorar las opciones, proponer medidas concretas. Algunas podrían implementarse de forma inmediata, usando de forma plena las posibilidades de las normas actuales, pero las más ambiciosas (y necesarias) sí requieren una reforma de los tratados.

La primera resolución (2014/2249(INI)) se refería a las posibilidades de avanzar en la integración europea optimizando los instrumentos ya disponibles en los tratados; la

segunda (2015/2344(INI)) se centraba en la capacidad presupuestaria del área euro; y la tercera –Resolución 2014/2248(INI)– desarrollaba “las posibles evoluciones y ajustes del actual diseño institucional de la UE”. Si bien la primera resolución se centra en lo urgente, es en las dos siguientes donde el Parlamento muestra en toda su ambición y complejidad su visión del futuro de Europa. A pesar del enorme interés que tienen todas ellas, por motivos de espacio nos centraremos en la tercera.

El primer mensaje es claro: Europa es la escala adecuada de los grandes desafíos europeos, ya que los Estados miembros no pueden abordarlos de forma individual, sino únicamente mediante una respuesta común (punto C).

El principal obstáculo para que la Unión pueda cumplir sus objetivos es “el fracaso de la gobernanza debido a la continuada y sistemática búsqueda de *unanimidad* en el Consejo (que todavía se basa en el denominado Compromiso de Luxemburgo) y la falta de una autoridad ejecutiva única creíble que goce de plena legitimidad democrática y sea competente para adoptar medidas eficaces en un amplio abanico de políticas” (D).

Esto, junto con la ausencia de una visión común de los Estados respecto al futuro de nuestro continente, ha creado un nivel sin precedentes de euroescepticismo y una vuelta al nacionalismo que puede llegar a desintegrar la Unión (F). Este es otro mensaje crucial: se oponen supranacionalismo y nacionalismo.

El Parlamento Europeo considera que “el recurso a la unanimidad en el Consejo Europeo y su incapacidad para lograr dicha unanimidad ha conducido a la adopción de instrumentos intergubernamentales fuera del marco jurídico de la Unión, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG o “Pacto Presupuestario”)...” (N). Esta reflexión es interesante porque muestra que los Estados son conscientes de necesitar la escala europea para abordar grandes problemas de sus sociedades, pero son incapaces de alcanzar los acuerdos necesarios. Lo que el nuevo federalismo propone es que parte del problema está en abordar los diagnósticos de forma parcelada (nacional) mientras se deja en manos de estas autoridades parceladas (estatales) la capacidad de veto.

En nuestra opinión, existe aquí un doble problema: la escala (estatal) de los vetos y la naturaleza (europea) de la decisión. La pluralidad de visiones quedaría mejor representada –en estos asuntos en los que la dimensión europea es esencial o constituye un valor añadido (pues en caso contrario no sería discutida en el ámbito europeo)– por una parcelación más refinada (regiones, nacionalidades, regiones económicamente integradas, etc.), y *sin vetos*. La decisión política (“soberana”) debería producirse si un tema posee una dimensión europea decisiva o si la escala europea ofrece mejores garantías de éxito o constituye un valor añadido que aconsejan su elevación a los foros europeos. A partir de ese momento el veto debería desaparecer. Es decir, la *necesidad* de decidir en la

escala europea justificaría la abolición del veto *estatal*, que responde a intereses y lógicas de una escala y naturaleza distintas.

En las condiciones actuales los gobiernos mezclan hábilmente ambos elementos para no perder el control de la decisión, pero en muchas ocasiones es al precio de no ser capaces de adoptar ninguna decisión conjunta. Aquí “conjunta” no significa “el mínimo denominador común” sino la “mejor solución desde una perspectiva europea”. El problema de decidir de forma intergubernamental (de forma sistemática) es que enmascara la incapacidad de decidir de forma verdaderamente *europea*. Parece que se decide de una forma, cuando lo es de otra, y lo que es peor, al parecer que se decide en Europa, el anunciado fracaso de tal forma de proceder, siempre a remolque, siempre de forma insuficiente, y casi siempre sin verdadera voluntad política por parte de todos, es que se confunde a la ciudadanía, que genera expectativas en una Europa que no es la Unión sino un mecanismo intergubernamental tras otro.

Llegados a este punto, hay que recordar que si esos Estados hubiesen sido capaces de resolver por la vía diplomática tradicional los gravísimos problemas de la posguerra, en absoluto habrían renunciado a sus prerrogativas soberanas. El hecho cierto es que los Estados no fueron capaces de abordar, y menos aún de resolver, aquellos tremendos problemas (paz, reconciliación, reconstrucción, presencia en el mundo), y que por ello crearon las Comunidades Europeas y el método comunitario. Renunciar a él en un momento en el que las interdependencias, y por lo tanto las sinergias, son más grandes que nunca, constituye la *prueba definitiva del fracaso del Estado tradicional; no de la Unión Europea*, que asiste, impotente, al lamentable espectáculo de ver cómo los gobiernos, sistemáticamente, capitalizan cualquier éxito comunitario como si fuese propio, y rápidamente externalizan los fracasos o las decisiones impopulares a Bruselas, convertida así en la principal diana de los odios populistas y xenófobos.

La Unión debe defenderse de esta agresión permanente a su esencia y función. Es la más interesada en que se aclaren las responsabilidades y se dote de mecanismos de toma de decisiones más eficaces y transparentes. El caso más claro de esto es lo muy poco que la UE ha podido hacer en la crisis de los refugiados, porque los gobiernos se han opuesto a cualquier respuesta europea seria, y lo que la ciudadanía opina de una gestión absolutamente intergubernamental y fracasada, pero que en la opinión pública se atribuye a “Europa”.

Pero, a la vez que articula una crítica feroz contra los males del proceso de integración, el nuevo federalismo, después de una etapa en la que su deriva llevó a hablar de “federalismo intergubernamental”, contempla su propia revisión crítica en base a sus efectos: excesiva complejidad, falta de eficacia en ciertas áreas, puesta en peligro de la cohesión, etc.

La Resolución del Parlamento es un catálogo de medidas deducido de forma lógica a partir de los problemas y el estado de la cuestión y los debates. Siguiendo esta metodología se propone eliminar o reducir drásticamente la unanimidad en el Consejo, volver a convertir en políticas comunes aquellas que contemplan excepciones a algunos Estados, la necesidad de mejorar los mecanismos sancionadores cuando algún Estado vulnere los principios y valores fundamentales de la Unión (punto U), la necesidad de simplificar la gobernanza de la UE (AA), la necesaria designación del Presidente de la Comisión directamente en consonancia con los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo (AB), la necesidad de aprovechar la obligada remodelación derivada del Brexit para mejorar el diseño y funcionamiento de la UE (AD), dejando de aplicar parche tras parche y abordar un debate serio, profundo y estratégico del futuro de la integración europea (punto 1). Y esta reforma debe ser encomendada a una Convención con una representación amplia y plural (gobiernos, parlamentos nacionales, Comisión, Parlamento Europeo, Comité de las Regiones, Comité Económico y Social, sociedad civil...) (5).

No se trata, por obvios motivos de espacio, de repasar el documento completo, pero sí se pueden destacar algunas propuestas de especial interés.

El Parlamento señala la necesidad de “reafirmar la misión de una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” (art. 1 TUE), para mitigar cualquier tendencia a la desintegración y aclarar una vez más la finalidad moral, política e histórica, así como la naturaleza constitucional de la Unión” (8). Nótese que no se habla de economía en este importante punto, visualizando la primacía del proyecto político.

Además, se propone poner fin –o al menos reducir drásticamente– en la reforma de los tratados la práctica de las opciones de participación, exclusión voluntaria y excepciones para los Estados respecto al Derecho primario de la Unión (10). Todos avanzando por la misma senda, pudiendo ser flexibles con algunos ritmos pero no con los objetivos comunes, y ello garantizado mediante el marco institucional único (12).

Tiene especial interés lo que se dice respecto a la forma de gestionar los diversos grados de compromiso con el objetivo federal. Así, para quienes no compartan este modelo se propone crear una alternativa: [El Parlamento Europeo] “Recomienda que se defina y se desarrolle una asociación con el fin de formar un círculo de socios en torno a la Unión para los países que no pueden o no quieren adherirse a la Unión, pero sí desean mantener relaciones estrechas con ella; considera que esta relación debe ir acompañada de obligaciones correspondientes a los respectivos derechos, como una contribución financiera y, lo que es más importante, el respeto de los valores fundamentales de la Unión y el Estado de Derecho” (11).

Parece obvio que el papel que el Parlamento está desarrollando en las negociaciones del Brexit le garantizará un importante papel en la definición de este círculo exterior. En

realidad, la segunda velocidad pensada en el pasado para los países más euroescépticos o con menos ambición política en la integración, parecerían destinados a este círculo en caso de no aceptar el salto hacia adelante en la integración. Ello sucederá probablemente en el caso del Reino Unido si finalmente materializa su salida, y quizás en el de algún otro Estado miembro.

En cuanto a la parte económica, la política fiscal y económica debería compartirse entre la UE y los Estados para corregir las divergencias económicas y sociales cada vez mayores (16), se propone la adopción de un “código de convergencia” como un acto jurídico en el marco del procedimiento legislativo ordinario que establezca objetivos de convergencia (fiscalidad, mercado laboral, inversiones, productividad, cohesión social, etc.) (20). También se insiste en la necesidad de una sólida dimensión social que equilibre derechos sociales y libertades económicas (21), y se propone que el poder ejecutivo de la UEM debería concentrarse en un ministro de hacienda de la Unión dentro de la Comisión (25), así como completar una unión bancaria y del mercado de capitales (28).

En el mismo sentido y con la misma metodología, partiendo de los distintos problemas y avanzando hacia soluciones efectivas, se propone la creación de una Unión Europea de la Energía (30), fortalecer la política exterior y de seguridad común de la UE (36), avanzar hacia una Unión Europea de Defensa (38), y crear una Oficina Europea de Inteligencia que apoye a la PESC (40) entre otras medidas.

A su vez, se propone que la Carta de Derechos Fundamentales pase a ser una Declaración de Derechos de la Unión (45), y crear más instrumentos de democracia participativa en la UE (46).

En lo referido al diseño institucional, en la visión del Parlamento, la Comisión es la autoridad ejecutiva principal (47), se propone una sede única del Parlamento Europeo (52) elegida por el propio parlamento (53); todas las formaciones del Consejo y el Consejo Europeo se transforman en un Consejo de Estados (54) y se eliminan las presidencias rotatorias (55). Por su parte, el Eurogrupo pasa a ser una formación especializada formal del Consejo con funciones legislativas y de control (57). También se propone la sustitución progresiva en el Consejo de los procedimientos de votación: de la unanimidad a la mayoría cualificada en política exterior y defensa, asuntos fiscales, política social (58).

Es interesante el desarrollo del papel de los parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo de la UE, mediante un sistema de “tarjeta verde” para que puedan presentar propuestas legislativas al Consejo para su apreciación (60); lo que se une con el derecho de iniciativa legislativa en las dos cámaras, el Consejo y en particular el Parlamento (62).

CONCLUSIÓN

En definitiva, como puede vislumbrarse tras este rápido repaso de algunos puntos importantes del documento, el Parlamento Europeo presenta una visión claramente federalista del futuro de Europa. La batería de tres resoluciones expresan y ordenan una elaborada estrategia, con distintas fases de implementación: aprovechando de forma urgente hasta el límite las posibilidades de los actuales tratados, y preparando el terreno para una ambiciosa reforma de los tratados mediante el impulso del nuevo Parlamento elegido en mayo de 2019.

Esa reforma de los tratados que se propone –y de la que se avisa que este documento es sólo un esbozo, pues el Parlamento se compromete a elaborar un documento más detallado cuando se abra el proceso de reforma–, está claramente inspirada por los principios federales. Pero se trata de un nuevo federalismo europeo, más complejo y sofisticado, menos ideológico, más centrado en los problemas y derivando de ellos la solución. También se trata de un federalismo que se ha ido desprendiendo del marco mental y conceptual del Estado-nación. Es un federalismo más rico, que no pretende construir un Estado federal europeo a la usanza de los viejos estados federales. Se quiere crear algo nuevo, adaptado a una realidad global que no existía cuando se sentaron los postulados básicos del Estado moderno y del federalismo americano.

Este federalismo va mucho más allá del federalismo hamiltoniano, recoge lo mejor de la tradición europea, y constituye una propuesta innovadora para construir una unión voluntaria de pueblos, mediante un pacto, que permita crear una Unión capaz de responder con eficacia a los retos actuales, pero manteniendo y respetando la diversidad que la compone. Una de las principales críticas que se le pueden hacer a este documento –junto con la necesidad de precisar mejor el modelo social que se deja entrever, pero que no se concreta–, es que en su idea de diversidad apenas se dice nada de la diversidad *interna* de los estados. Apenas dos párrafos sobre las regiones, nada sobre las regiones con capacidad legislativa ni sobre las naciones sin Estado. Este es uno de los retos pendientes del nuevo federalismo europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- Albertini, Mario (2007), “The cultural and historical roots of European federalism”, *Federalist, a political review*, año XLIX, No. 2. [nueva publicación del texto extraído de: Albertini, Mario; Chiti-Batelli, Andrea y Petrilli, Giuseppe (1973). *Storia del federalismo europeo*. Turin, ERI.]
- Aldecoa, Francisco (2002). *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Madrid, Tecnos.

- Burgess, Michael (2000). *Federalism and European Union: the building of Europe, 1950-2000*. London, Routledge.
- Cagiao y Conde, Jorge (2014). *Tres maneras de entender el federalismo. Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Elazar, Daniel J. (1990). *Exploración del federalismo*. Barcelona, Editorial Hacer.
- Filibi, Igor (2018), “La Europa necesaria es federal y social”, en: Eurobasque. *Nuevas narrativas para Europa: ¿Qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?* Madrid, Dykinson; pp. 223-239.
- Filibi, Igor (2010a), “Evolución histórica del federalismo: El federalismo global o integral”, en: *Cuaderno de Federalismo XXII*. Córdoba, Argentina, instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 163-198.
- Filibi, Igor (2010b), Heraud, Guy Maurice. Enciclopedia Auñamendi (en línea) [Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018] Disponible en: <http://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/es/heraud-guy-maurice/ar-58781/>
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2009), “A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus”, *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1, 1-23.
- Millet, François-Xavier (2016), «Fédéralisme européen et identité nationale. La voie du constitutionnalisme», *Politique Européenne* 2016/3 (N° 53), p. 60-84.
- Mallinson, William David (1990). *Dutch foreign policy, 1948-1954: From neutrality to commitment*. London School of Economics and Political Science, UMI Dissertation Publishing.
- Marc, Alexandre (1994). *El porvenir de Europa y otros ensayos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Monnet, Jean (1985). *Memorias*. Madrid, Siglo XXI.
- Reho, Federico Ottavio (2018). *The four ‘classical federalisms’*. Wilfried Martens Center for European Studies, Research Paper, October.
- Truyol, Antonio (1972). *Integración europea. Idea y realidad*. Madrid, Tecnos.

¿Una Europa (Más) Federal?

Límites a la federalización de la UE

y el papel de las regiones

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN*

Catedrático de Derecho Constitucional por la Universidad del País Vasco

1. Algunas precisiones previas
2. La integración europea y el objetivo federal
 - 2.1. La difícil realización del objetivo federal y los peligros de su fracaso
 - 2.2. La UE, una union (confederal) de Estados con importantes elementos federales
3. Las Regiones y su papel en la gobernanza de la UE
4. La propuesta del Gobierno Vasco sobre el papel de las Regiones en la UE y la reclamación del reconocimiento de un ‘derecho a decidir’
5. Conclusiones

1. ALGUNAS PRECISIONES PREVIAS

Afrontar el análisis de las posibilidades de futuro de un desarrollo de la integración europea en sentido crecientemente federal y, en su seno, del papel de las Regiones en un entramado institucional de esas características plantea importantes problemas metodológicos. El primero de todos es, sin duda, el de la actitud del analista, en el que influyen, de forma irremediable, en mayor o menor medida, sus deseos –e intereses– como ciudadano implicado. No se trata, aquí y ahora, de afrontar una cuestión de tanta envergadura, que ha obsesionado desde siempre a todo académico consciente de las dificultades de su trabajo y que sigue siendo recurrente en toda reflexión epistemológica que se precie en este campo. Se trata únicamente, con toda modestia intelectual, de explicitar la necesidad del analista de ser plenamente consciente de ello y de tenerlo presente de forma permanente,

* Grupo de Investigación de la UPV/EHU PPGA 18/12. Este trabajo ha sido realizado en el ámbito del Proyecto de investigación DER 2017-86988-P, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) –ahora, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades–.

como elemento indispensable para tratar de mantener bajo control la tendencia a la influencia de esos deseos e intereses sobre su labor de análisis. Es una mínima medida de advertencia –y de defensiva cautela– cuando es tan habitual que se trate de hacer pasar por análisis académico lo que no son sino puras expresiones de pretensiones individuales o colectivas, en momentos en que los puros discursos políticos están ocupando el campo de los análisis académicos.

El tema que ocupa estas páginas es, sin duda, uno de esos temas en los que se suelen producir esas sustituciones.

Una de las actitudes justificativas que, en ciertos ambientes, parece investirse de mayor legitimidad en la realización de esa labor sustitutiva suele ser la pretensión de cambiar el mundo, de mejorarlo, de resolver los problemas que le aquejan. El científico John B. S. HALDANE –fisiólogo, genetista y biólogo– realizaba una advertencia contra este tipo de actitudes y de justificaciones. En su conferencia a los *Heréticos*, en Cambridge (1923), titulada *Daedalus; or Science and the Future*, que el conservador no tiene nada que temer de quien subordina su razón a sus pasiones, pero sí de quien haga de la razón la más grande de sus pasiones¹. Ciertamente, tratar de hacer pasar los deseos propios por análisis riguroso de la realidad no parece el mayor fundamento para transformar la realidad ni para afrontar sus problemas de forma fundada.

El objeto de análisis del académico en el ámbito de los estudios sobre la sociedad –y, aún más, dentro de ellos, de la política– es cualitativamente diferente al propio de las ciencias de la naturaleza; sobre todo por el papel que la experimentación desempeña en la corroboración de sus predicciones teóricas. Aunque la ratificación experimental no garantice, tampoco en ese ámbito, la certeza de la teoría en la que se inserta; es decir, el ‘paradigma’ científico en el que se le da sentido, por utilizar la conocida terminología de Thomas S. KUHN². Pero, a pesar de la diferencia cualitativa del objeto de análisis, el estudioso de la sociedad debe seguir un método que no difiere del del científico de la naturaleza. Como ellos, nosotros también tenemos el reto de entender el mundo como algo previsible³... dentro de lo razonable. Quisiera, en este sentido, establecer dos elementos que aclaren la pretensión de estas páginas en lo que se refiere a su objeto de análisis. Bertrand RUSSELL, polemizando con la intervención de J. B. S. HALDANE a la que me acabo de referir, afirma que su pretensión no es sino tomar unos pocos elementos sobre los que hacer conjeturas. Advierte que nadie debe entender que pretenda hacer profecías, sino que su pretensión se limita a sugerir posibilidades que

¹ Cfr. John B. S. HALDANE: *Daedalus: or Science and the Future*, ahora en Krishna R. DRONAMRAJU (ed.): *Haldane's Daedalus revisited*, Oxford: Oxford UP, 1995.

² Cfr. Thomas S. KUHN: *La estructura de las revoluciones científicas*, Madrid: FCE, 2006 (por citar una de las ediciones más fácilmente accesibles al lector en español).

³ Cfr. Max WEBER: *El político y el científico*, Madrid: Alianza, 1998.

puedan ser instructivas para ser tomadas en consideración⁴. Con ser importante, por clarificadora, la actitud de B. RUSSELL, considero que es necesaria una precisión aún mayor. Una precisión clarificadora como la que aporta Richard FEYNMAN al afirmar que el problema para el científico no es mostrar qué es posible; el reto al que tiene que enfrentarse el científico es mostrar qué es probable, qué es previsible que ocurra. El científico debe hacer un juicio sobre lo que es razonable, sobre lo que es probable⁵. Creo que eso es lo que nos es exigible: mostrar las probabilidades y no un simple abanico de posibilidades.

En definitiva, no podemos hacer pasar nuestros deseos –lo que, a nuestro juicio *debe* ocurrir, porque es lo que *queremos* que ocurra o nos *gustaría* que ocurriese– por la realidad futura, por lo que *va* a ocurrir.

2. LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y EL OBJETIVO FEDERAL

2.1. La difícil realización del objetivo federal y los peligros de su fracaso

El modelo de progresiva integración, paso a paso, seguido por las Comunidades Europeas, inicialmente, y por la Unión Europea, posteriormente, a partir de 1992, ha sido fuertemente criticado, precisamente, desde importantes sectores que, tradicionalmente, han propugnado la integración europea en términos claramente federales. Desde estas posiciones han partido, habitualmente, las más duras críticas contra el método *funcionalista* en la integración europea. Pareciera como si propuesta federalista y método funcionalista fuesen incompatibles, de forma que el triunfo de aquel método en la propuesta de Jean MONET y demás *padres* de la integración europea en torno a las Comunidades, significase el fracaso de la propuesta federal. Sin embargo, es preciso recordar que en la declaración inaugural del proceso de integración comunitaria estaba presente el horizonte de la integración en sentido federal.

Ciertamente, la *Declaración SCHUMAN* (9 de mayo de 1950) precisaba la propuesta del gobierno francés al gobierno alemán –y a los demás gobiernos europeos– en los términos estrictamente *funcionalistas* establecidos por Jean MONET: “L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord des solidarités de fait”. Consecuentemente, planteaba un objetivo concreto y aparentemente viable –“placer l’ensemble de la production franco-allemande

⁴ Cfr. Bertrand RUSSELL: *Icarus or the Future of Science*, London: Kegan ed., 1926.

⁵ Cfr. Richard FEYNMAN: *The Meaning of It All. Thoughts of a Citizen-Scientist*, Massachussets: Helix Books, 1998.

de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune”-. Pero se olvida que, en el momento en que se realiza la propuesta, tanto por la situación política y económica en la que tiene lugar, como por la centralidad de esos dos sectores en la economía europea del momento, la propuesta tenía un contenido más *revolucionario* de lo que muchos reconocen. No hay más que comparar la Europa de 1950 y la UE de principios del siglo XXI. Pero más allá de lo trascendental del significado de ese concreto contenido de la propuesta de Schuman, la propia Declaración hacía expresa referencia al horizonte de una Federación europea. Ese primer elemento de integración económica –la puesta en común de la producción del carbon y del acero– tendría el efecto de asegurar “immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne”. Es decir, aquella propuesta materializaría “les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix” (énfasis añadido).

La idea federal, de construcción de una Federación europea, ha estado presente siempre, desde el mismo momento fundacional, en el horizonte del proceso de integración europea, como un objetivo a largo plazo, como un resultado al que habría que llegar o que sería necesario en algún momento del proceso, una vez que se hubiese avanzado suficientemente en la integración. El problema, por tanto, es, sobre todo, de ritmo y, en consecuencia, del momento en el que dar el salto cualitativo a la Federación. Aunque se puede pensar –como subyace a la posición de importantes sectores que llevan abogando por la Federación europea– que el método *funcionalista* de integración hace poco menos que imposible el salto requerido para ello.

En estos planteamientos existe un altísimo riesgo de voluntarismo en la propuesta federal de la integración europea. Ciertamente, un salto cualitativo de ese tipo requiere de una decisión política de los Estados miembros de la UE. Los grandes avances en la integración solo han sido posibles porque han concurrido decisiones políticas trascendentales de los mismos. Es cierto que esos saltos cualitativos –Tratado de Maastricht, con la conclusión del mercado interior y el nacimiento de la UE, aunque sin personalidad jurídica; Unión Económica y Monetaria y nacimiento de la moneda común; Tratado de Niza y aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales, aunque sin valor jurídico; Convención por el Futuro de Europa y Proyecto de Tratado Constitucional– encajaban plenamente en el planteamiento *funcionalista*. Pero han estado muy lejos de materializarse de forma automática, de forma ineludible, siendo incomprensibles sin el impulso, sin la firme decisión política que los impulsó. Funcionalismo, en contra de lo que muchos parecen creer, está muy lejos de suponer proceso autónomo e ineludible.

Los avances cualitativos en la integración europea han necesitado siempre un fuerte impulso político. ¿Pero supone ello la confirmación de que basta con la voluntad política para construir la integración europea en términos federales, para crear la Federación

europea? Parece indudable que la construcción de la Federación europea requerirá, necesariamente, de un fortísimo impulso político, de una decidida voluntad política. Pero la voluntad política, por fuerte y decidida que pudiese ser, no será suficiente para construirla de forma sólida y durable. Un salto cualitativo a la Federación europea que se asentase sobre el puro voluntarismo político es, en primer lugar, difícilmente imaginable que pueda llegar a tener lugar. Pero, en cualquier caso, estaría, muy probablemente, abocado al fracaso.

La dificultad más importante, sin ninguna duda, tiene su fuente en la fuerte identidad nacional de los Estados, de larga tradición histórica, en la mayor parte de los casos, y con identidades culturales y lingüísticas muy enraizadas y diferentes entre sí. No se trata, de forma simplista, de la falta de voluntad de los dirigentes políticos de esos Estados o de sus Gobiernos; se trata de los propios ciudadanos y de su cultura política, de su tradición política, de su identidad *nacional*.

Las dificultades son evidentes si consideramos las circunstancias en las que se produjo el nacimiento de la Unión norteamericana, transformando la Confederación (*Articles of Confederation and Perpetual Union*, 1781) en la Unión federal (*United States Constitution*, 1789). Aquellas 13 pequeñas colonias (2.240.000 km²), poco pobladas (3.930.000 habitantes), con una tradición política compartida, dirigidas por élites culturalmente homogéneas, en las que la mayoría de la población no participaba en las decisiones políticas, tuvieron, a pesar de ello, enormes dificultades para integrarse en una Federación. Y desde su mismo nacimiento y durante su primer siglo de existencia estuvo al borde del fracaso en muchos momentos, entre los que la guerra civil (1861-1865) no fue el único. Frente a ello, la UE tiene el doble de extensión territorial (4.325.000 km²), una población de un orden de magnitud incomparablemente mayor (511.800.000 habitantes), integrada por Estados con robustas tradiciones históricas –en la mayor parte de los casos– que, en consecuencia, han creado sentimientos de identidad nacional fuertemente arraigados, con grandes diferencias culturales y lingüísticas entre unos y otros. Pensar que en estas condiciones la creación de una Federación europea es una cuestión de mera voluntad política significa desconocer los procesos históricos de formación de las Federaciones.

Las dificultades para la realización del salto cualitativo que representaría la Federación europea se han puesto de manifiesto tanto en las propias propuestas federalistas como en las reflexiones de los líderes europeos más clarividentes. El intento más importante en el plano legislativo ha sido, sin duda, el conocido como *Proyecto Spinelli* o *Draft Treaty establishing the European Union*, aprobado por el Parlamento Europeo en 1984⁶, que fue definido o calificado como *Proyecto federal* (“*A federal blueprint*”). Las reacciones desde los Estados miembros a este proyecto federal y el limbo en el que quedó, como

⁶ Publicado en el *OJEC*, n.º C 77/33, de 14 de febrero de 1984.

un referente de futuro con escasas posibilidades de materializarse, pusieron de relieve las dificultades para avanzar en esa dirección. El proceso de evolución requería todavía apurar sucesivas etapas de evolución. El *Proyecto Spinelli* fracasó como tal, en la medida en que quedó como simple Proyecto que no prosperó. Pero tuvo un impacto cualitativo muy importante. Por una parte, abrió las puertas al mayor proceso de evolución de la integración comunitaria, condicionándolo de forma importante en su contenido: Acta Única Europea (1986) y Tratado de la UE –Maastricht– (1992), que iniciaron el camino al mercado interior y a la moneda única en la Unión Económica y Monetaria (UEM). Y, por otra, revivió, en cierto sentido, la idea de la federalización como destino estratégico de la integración comunitaria.

Tras el proceso de grandes reformas de los Tratados –iniciado con el Tratado de Maastricht y que se cierra con el Tratado de Niza– se plantea la necesidad de un nuevo salto cualitativo en la integración europea que tratará de concretarse en un Tratado Constitucional. En este proceso, la sombra del proyecto Spinelli será de gran importancia. En esta dirección se abre un importante proceso de debate público, con relevante participación de los líderes europeos del momento, de una forma inédita hasta entonces. Un debate que puso de relieve, nuevamente, los límites que presenta cualquier pretensión de creciente federalización de la UE.

En mi opinión, la aportación más importante, entre las realizadas por los líderes políticos fue la realizada por el entonces Ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka FISHER, en su conferencia en la Universidad Humboldt de Berlín en 2000⁷. Esta intervención se produjo en los prolegómenos de lo que sería el proceso de elaboración del Proyecto de Tratado Constitucional y se configuró como uno de los elementos más importantes en su impulso.

Las reflexiones de Joschka FISHER tienen una gran importancia cualitativa, porque ponen de relieve los retos que tenía –y sigue teniendo– ante sí la UE en el proceso de integración europea. Y la incapacidad, hasta el momento, de afrontarlos con éxito por parte de los países que integran la UE, pone de relieve las enormes dificultades que presentan... o la gran incapacidad de los países europeos para articular vías idóneas de solución.

La integración política, como última piedra en la integración europea es para J. FISHER, la tarea pendiente que, necesariamente, tiene que afrontar la UE. Una tarea que tiene que afrontar simultáneamente con el enorme reto que suponía en aquel

⁷ Cfr. Joschka FISHER: *From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration*, Humboldt Universität, Berlin, 12 de mayo de 2000. El texto es fácilmente accesible en diferentes sitios web y en otros entornos. En cualquier caso, está disponible en Christian JOERGES, Yves MÉNY & J. H. H. WEILER (eds.): *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fisher*, European University Institute, Florence, 2000, pp. 19 ss., volumen en el que se recogen importantes reflexiones de distintos autores sobre la propuesta de J. Fisher.

momento la ampliación al centro y este de Europa (la gran ampliación). La integración política, para J. FISHER, solo puede lograrse mediante la transición de una ‘Unión de Estados’ a una completa parlamentarización como ‘Federation Europea’; una ‘Federación’ que tendría que basarse en un ‘Tratado constituyente’ que estableciese –‘nada menos que’– un Parlamento europeo y un Gobierno europeo “que ejerzan realmente el poder legislativo y ejecutivo dentro de la Federación”. Pero es plenamente consciente de las enormes dificultades que plantea la creación de esa ‘Federación europea’, dada la fuerte personalidad e identidad histórica, política y cultural de los Estados miembros. Por ello, considera que sería un “error irreparable” tratar de completar la integración política “contra las actuales instituciones y tradiciones nacionales en lugar de implicarlas” en el proceso. El proyecto de ‘Federación europea’ solo será practicable, acepta J. FISHER, si se asienta en los Estados-nación y no se trata de hacer desaparecer o devaluar sus instituciones. “En otras palabras –concluye J. FISHER– el concepto de Estado federal europeo como sustituto de los viejos Estados-nación y de sus democracias como un nuevo poder soberano muestra en sí mismo ser una construcción teórica artificial que ignora las realidades consolidadas en Europa”. Por esa razón, la completa realización de la integración europea “solo es imaginable si se realiza sobre la base de la división de la soberanía entre Europa y el Estado-nación”. La ‘Federación europea’, por tanto, no puede significar “la abolición del Estado-nación”, porque incluso para la Federación que se logre “el Estado-nación, con sus tradiciones culturales y democráticas, será irremplazable en asegurar la legitimación de una unión de ciudadanos y Estados que sea plenamente aceptada por la gente”. En la ‘Federación europea’ los Estados-nación “continuarán existiendo” y, a nivel europeo, retendrán un amplio poder –“más amplio que el que corresponde a los *Länder* en Alemania”–, de forma que el eje central de una Constitución europea de este tipo será “la relación entre la Federación y el Estado-nación”.

Las reflexiones de Joshcka FISHER muestran las singularidades que tendría, en todo caso, una Federación europea, que estaría necesariamente asentada sobre Estados-nación que seguirían manteniendo parte muy importante del poder –no solo competencial sino también de decisión en el ámbito ‘federal’ europeo– sino, además, seguirían siendo base esencial de la legitimidad política democrática de esa ‘Federación’.

Pero si la propuesta de J. FISHER muestra los límites –o las singularidades– de una hipotética ‘Federación europea’, el proceso político que siguió a la misma puso de relieve algo más importante: la enorme dificultad práctica de avanzar en esa dirección. Algo más de año y medio después de la conferencia de J. Fisher, el Consejo Europeo, reunido en Laeken (diciembre de 2001), abrió el proceso de elaboración del Proyecto de Tratado Constitucional, para lo que procedió a convocar una Convención sobre el futuro de Europa. No es este el momento ni el lugar para detenerse en las características y significado de la Convención ni del texto de proyecto que salió de la misma. Tras

un debate de una amplitud desconocida en la UE hasta el momento, el Proyecto de Tratado supuso, en relación a la cuestión que es objeto de análisis en estas páginas, una simple operación de maquillaje ‘constitucional’ –junto con una evidente simplificación– que, sin embargo, no suponía avance alguno en la dirección de fondo propuesta por J. FISHER. Aun así, quizás condicionado por circunstancias ajenas al contenido puesto en discusión, el Proyecto fracasó estrepitosamente en el proceso de ratificación por parte de los Estados miembros (2004). Su sustitución por el Tratado de Lisboa (2007), en el que se realizó el proceso de ‘des-maquillaje constitucional’ del Proyecto de Tratado Constitucional, puso de manifiesto el escaso contenido ‘constitucional’ de éste. Se trata de un proceso que no solo pone sobre la mesa de debate el hipotético agotamiento del método funcionalista o ‘método Monet’⁸, sino las dificultades para un salto cualitativo similar.

El salto a la integración política en términos de ‘Federación’ federal –el *Promised Land* del que, con ironía, habla J. H. H. WEILER⁹– plantea enormes dificultades en Europa, por sus peculiares características. Pero, al mismo tiempo, Europa no tiene otra alternativa que proseguir en el camino de la integración política si no quiere verse abocada a la insignificancia creciente en el contexto internacional. Una integración política creciente que solo es imaginable en términos de creciente federalización, que le permita afrontar los retos que le planteará el futuro. Una federalización en términos singulares, sobre la base de Estados muy fuertes políticamente, que desempeñarán un papel determinante en el gobierno de la UE, en la medida en que en ellos seguirá residiendo, de forma muy importante, la legitimidad política (democrática) de la UE. Si la UE fracasa en ese proceso de integración política dejará, de forma creciente, de tener interés para los Estados que la integran, porque dejará de tener los efectos beneficiosos que les ha reportado hasta el presente. Será, probablemente, el principio del fin de la integración europea. El horizonte demográfico al que se enfrenta Europa en el contexto mundial y las repercusiones económicas que ello tendrá pondrán en serio riesgo la pervivencia del elevado nivel de bienestar europeo en el contexto mundial.

Así, el reto al que se enfrenta Europa reside, en este sentido, en la necesidad de superar la contradicción entre dificultades para la mayor integración –en un horizonte

⁸ Joshcka FISHER había alertado sobre este agotamiento en su conferencia en la Universidad Humboldt, en la que afirmó: “The question which is becoming more and more urgent today is this: can this vision of a Federation be achieved through the existing method of integration, or must this method itself, the central element of the integration process to date, be cast into doubt?”. En esta dirección, J. FISHER advertía que “[t]he steps towards a constituent treaty –and exactly that will be the precondition for full integration– require a deliberate political act to re-establish Europe”. Sus previsiones se demostraron muy pronto como plenamente certeras.

⁹ Vid., por ejemplo, J. H. H. WEILER: “The Transformation of Europe”, *The Yale Law Journal*, Vol. 100, 1991, n.º. 8, pp. 2403 ss.

que difícilmente podrá no ser crecientemente federal— y necesidad vital de realizarla para mantener su nivel de desarrollo económico y de bienestar.

2.2. La UE, una union (confederal) de Estados con importantes elementos federales

La UE es una Unión de Estados que, como es comúnmente conocido, nace y se regula mediante normas de Derecho internacional, de acuerdo con lo cual los Estados —cada Estado miembro—, en su condición de entes soberanos, mantienen el poder de aprobar cualquier modificación que se realice en ese instrumento de naturaleza internacional. Esto es algo que se ha puesto dramáticamente de relieve en el proceso de grandes reformas de los Tratados iniciado con el Tratado de Maastricht (1992) y que, como se ha indicado, llevó al fracaso el proceso de ratificación del Proyecto de Tratado Constitucional.

La ‘Unión de Estados’, a pesar de haber nacido en un contexto diferente, se ha ido asimilando cada vez más, a un Sistema confederal. El salto cualitativo a la constitución de una Federación europea exigiría, entre otras cosas, la superación del requisito de la unanimidad en el proceso de ratificación de las reformas de los Tratados. Esto es lo que ocurrió con la Convención de Filadelfia (1787) y la elaboración de la Constitución federal que sustituyó a la Confederación de las antiguas colonias en Estados Unidos —y cuya imagen creyeron algunos que trataba de imitar la Convención sobre el futuro de Europa (2002-2003)—. Se trata de una característica que nos llevaría a concluir que la UE es una Confederación.

Esta es una afirmación que, sin embargo, ofrecería una imagen de la UE que no se corresponde con la realidad. Porque junto a elementos típicos de una Confederación la UE reúne elementos trascendentales propios de las Federaciones. Si bien el intergubernamentalismo —tan determinante en muchos aspectos del procedimiento de decisión en la UE— puede reforzar las opiniones en el primer sentido, la distribución de competencias y, sobre todo, el proceso de ejercicio de las mismas, sitúa a la UE en el ámbito de los sistemas federales. Incluso, más precisamente, en el ámbito de un concreto tipo de sistemas federales: los federalismos cooperativos¹⁰. Pero, sobre todo, es el TJUE —por su papel institucional y sus competencias— el que ha jugado un papel determinante —y efectivo— en el proceso de ‘federalización’ del sistema jurídico europeo.

¹⁰ Cfr. Tanja A. BÖRZEL: *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, Royal Institute of International Affairs, London, 2003.

La confluencia de estos dos tipos de características, unas vinculadas a los sistemas confederales y otras a los federales, ha provocado la existencia de muy diferentes opiniones en la literatura académica sobre esta cuestión¹¹. En esta dirección, es conocida la influyente posición de J. H. H. WEILER y su idea del *Sonderweg* –el camino propio o peculiar– de Europa, construido en torno al proceso de integración comunitaria y cuyas peculiaridades considera necesario preservar. Considera que mantenerlas, sin construir un Estado-nación a escala europea, es necesario para prevenir el riesgo de un nacionalismo de gran Estado que podría abrir una nueva época trágica en Europa¹². La construcción de un Estado europeo sería, para quienes sostienen esta postura, *a fate worse than death*. No está claro, sin embargo, que en las condiciones que concurren en Europa permitan, cuando menos a medio plazo, la construcción de un Estado-nación europeo; y, aun menos, que el mismo abrazase el nacionalismo de gran Estado.

Con independencia del debate sobre esta cuestión –es decir, si es posible o, incluso, si es deseable el salto cualitativo a un sistema federal en la UE– lo que es evidente es que la UE tiene importantes elementos federales, aunque, junto a ellos, conserve, igualmente, elementos típicos de un sistema confederal. Son, precisamente, esos elementos federales los que han hecho de la UE un sistema radicalmente novedoso en el ámbito de las organizaciones de Derecho internacional. Son esos elementos que se condensan en su consideración como un sistema jurídico autónomo, cuyas normas –incluso las de carácter derivado– tienen primacía sobre cualquier otra norma interna de sus Estados miembros y son directamente aplicables no solo en ellos sino también a los ciudadanos de los mismos, hasta el punto de considerar que la UE, más que una simple organización internacional, constituye una auténtica ‘Comunidad de Derecho’, tal y como fue estableciendo, desde muy temprano, el TJUE, auténtico impulsor de la ‘federalización’ del Derecho de la UE.

La UE, por tanto, tiene ante sí el reto de la profundización federal en el plano político y, consiguientemente, en la transformación de su sistema institucional de decisión; pero la UE es ya en parte, una ‘Federación’. O, cuando menos, tiene importantes elementos ‘federales’ en su conformación.

En esta sede me interesa resaltar una cuestión que considero muy significativa en relación con un tipo de debate que se produce entre nosotros, especialmente, en el País Vasco. Hay sectores que propugnan el establecimiento de un sistema confederal entre el País Vasco y España. Por una parte, resulta difícilmente imaginable la viabilidad

¹¹ En este sentido son significativas las reflexiones de un autor tan relevante como Daniel J. ELAZAR: “The New Europe: a Federal State or a Confederation of States?”, en *Swiss Political Science Review*, 1998, 4(4), pp. 119 ss.

¹² Vid. J. H. H. WEILER: “In defence of the status quo: Europe’s constitutional *Sonderweg*”, Marlene WIND & J. H. H. WEILER: *European constitutionalism beyond the State*, Cambridge UP, 2003, pp. 7 ss.

política de una propuesta semejante. Supondría una ‘marcha atrás’ en una realidad política que ya resolvió históricamente la integración de sus territorios, porque exigiría el reconocimiento al territorio de una naturaleza política característica de un momento previo al de la integración y el reconocimiento de un estatus similar al del Estado en el que ya se integró hace mucho tiempo. El sistema de convivencia política –el sistema de toma de decisiones– que acarrearía, de carácter bilateral y paritario, se ha demostrado inviable en los sistemas políticos contemporáneos. Es decir, una propuesta que esconde la pretensión de atribuir una condición estatal al territorio, debilitando profundamente la integración política alcanzada históricamente. Pero lo que es realmente expresivo de la inviabilidad de semejante propuesta confederal es el hecho de que ni tan siquiera en la UE ha sido viable un sistema estrictamente confederal. A pesar de tratarse de una organización de integración supranacional, integrada por Estados (Estados-nación, en la terminología tradicional) con una fortísima –en la mayoría de los casos– identidad histórica, política y cultural.

3. LAS REGIONES Y SU PAPEL EN LA GOBERNANZA DE LA UE

A medida que la integración europea ha ido fortaleciéndose se ha planteado el problema de la articulación de los distintos niveles de gobierno existentes en el interior de los Estados miembros y su reflejo en el entramado institucional y de decisión de la UE. Especialmente en los sistemas estructurados de forma “federal”, en los que los territorios disponen de autonomía política, reclaman un papel en la gobernanza de la UE como una cuestión europea y no como una mera cuestión interna de cada Estado miembro. Desde el momento de inflexión de 1992 –Tratado de la UE y conclusión del Mercado interior– esta demanda se ha ido haciendo más consistente, a la vista, especialmente, del papel absolutamente marginal atribuido a las mismas¹³.

La creación del Comité de las Regiones –instituido en 1994–, al entrar en vigor el Tratado de Maastricht, supuso el reconocimiento de la necesidad de articular el nivel regional en la gobernanza multinivel europea. Pero, por distintas razones, y a pesar de la presencia que ha posibilitado a las regiones, su incidencia ha sido muy limitada¹⁴, a pesar de las grandes expectativas mostradas por el propio Comité¹⁵. Entre otras, en esta dirección han confluído dos razones fundamentales. Por una parte, la falta de

¹³ Vid. JASONE ASTOLA MADARIAGA: *Poder regional de la Unión Europea*, IVAP, Oñati, 1994.

¹⁴ Vid. GIUSEPPE MARTINICO: “History of a (Limited) Success: Five Points on the Representativeness of the Committee of the Regions”, en *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 2, 2018, pp. 96 ss.

¹⁵ Vid. COMITÉ DE LAS REGIONES: *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, publicado en el DOUE C 211, de 4.9.2009 (2009/C 211/01).

homogeneidad en la estructura del poder regional en los Estados miembros, que ha llevado a conformar el Comité con representantes de territorios de distinta naturaleza, no solo, por una parte, de Regiones con poder político con otras que carecen de él, sino, además, mezclando representantes de Regiones y de Municipios (ciudades)¹⁶. Y, por otra, por la naturaleza meramente consultiva del Comité en el procedimiento de codecisión legislativa en el seno de la UE, lo que ha devaluado extraordinariamente su función e incidencia en el mismo¹⁷.

En estas circunstancias, es comprensible que uno de los aspectos que se plantean en el debate sobre la reforma institucional de la UE resida en el papel que debe reconocerse a las Regiones en el entramado institucional y de decisión europeo.

En esta dirección, en algunas Regiones europeas creó una gran expectación el debate sobre esta cuestión realizado con motivo de la Convención sobre el futuro de Europa, que elaboró el Proyecto de Tratado Constitucional. Muy especialmente, la propuesta Alain Lamassoure, representante del Parlamento Europeo en la Convención, de reconocer a las regiones con poderes legislativos como “Regiones asociadas” (*Partner/Associated Regions*). Esta terminología fue utilizada para atribuirle un significado radicalmente diferente al que pretendía su proponente, como el entonces Lehendakari Ibarretxe en el seno de las propuestas en torno al plan comúnmente conocido por el nombre de su promotor¹⁸.

En esta dirección, el Parlamento Europeo aprobó distintos informes tratando de encontrar un lugar idóneo a la representación de las Regiones en el entramado institucional europeo. El conocido como *Informe Lamassoure*¹⁹ analizaba la cuestión de la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros y planteaba, en su seno, el papel que debiera corresponder a las Regiones. Precisaba que la estructura interna y la consideración de las Regiones es, en primer lugar, una cuestión interna de cada Estado. Pero consideraba que el creciente papel que las Regiones –y otras entidades territoriales– desempeñan en la aplicación de las políticas de la UE imponía un cambio de perspectiva. Proponía, en este sentido, que la UE se abriese a las propuestas de sus Estados miembros para que sus entidades regionales tuviesen una mayor implicación en la preparación y en la ejecución de las políticas de la Unión, siempre que se garantizase que no se infringían sus respectivas disposiciones constitucionales. Y, en el mismo sentido,

¹⁶ Vid. Artículo 300 (3) del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

¹⁷ Vid. Artículo 300 (1) TFUE.

¹⁸ El propio Alain LAMASSOURE en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior del Parlamento Vasco en octubre de 2002 desmintió el significado que algunos atribuían a la denominación de ‘Región asociada’ a la UE: vid. la entrevista concedida al diario *El País*, de 15 de octubre de 2002, con motivo de su comparecencia.

¹⁹ Cfr. EUROPEAN PARLIAMENT: *Report on the division of competences between the European Union and the Member States* (2001/2024(INI)) Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Alain Lamassoure (FINAL A5-0133/2002), de 24 de abril de 2002.

proponía que los representantes de las Regiones con poderes legislativos participasen en el Comité responsable de los asuntos regionales.

Unos meses más tarde, el mismo Parlamento Europeo abordó expresamente la cuestión del papel de los entes regionales y locales en la integración europea en el conocido como *Informe Napolitano*²⁰. En este informe se insiste en fortalecer la participación de los representantes de las autoridades regionales y locales en la preparación de las políticas de la Unión como un medio para incrementar la vinculación de los ciudadanos a la integración europea. En la línea que ya avanzaba el *Informe Lamassoure*, considera que el principio de subsidiariedad debe jugar un papel central, no solo en la relación entre la UE y los Estados, sino también con las Regiones y entidades locales, especialmente, las Regiones con poderes legislativos. En este sentido propugnaba que en el Proyecto de Tratado Constitucional se incluyese una regulación expresa al papel de las ‘Regiones constitucionales’ en los Estados miembros. Por otra parte, acoge con satisfacción la intención de la Comisión (Presidente Prodi) de explorar la posibilidad de establecer ‘contratos tripartitos’ (*tripartite contracts*) con el objeto de implicar a los niveles subestatales en la ejecución de las decisiones de la UE de la forma más inmediata y próxima posible. Finalmente, propone atribuir a las autoridades regionales (y locales) con poderes legislativos el derecho a plantear procedimientos ante el TJUE con el fin de proteger sus derechos²¹, así como al Comité de las Regiones cuando considere que se ha vulnerado el principio de subsidiariedad. En congruencia con estas consideraciones, el *Informe* proponía a la Convención la inclusión en el texto del Proyecto de tratado Constitucional las correspondientes disposiciones.

El Proyecto de Tratado fracasó, como es sabido, pero, por otra parte, no acogió las propuestas realizadas por el Parlamento Europeo, lo que pone en evidencia que, incluso de los estrictos límites planteados, el acogimiento de un papel más relevante de las Regiones, incluso de las ‘Regiones con poderes legislativos’ o ‘Regiones constitucionales’. Se trata de un debate que seguirá en los próximos tiempos²², un debate que necesariamente debe seguir planteándose en la medida en que es necesario seguir avanzando en la profundización en un sentido crecientemente federal de la UE, un elemento indispensable de esa articulación

²⁰ Cfr. EUROPEAN PARLIAMENT: *Report on the role of regional and local authorities in European integration* (2002/141(INI)) Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Giorgio Napolitano (FINAL A5-0427/2002), de 4 de diciembre de 2002.

²¹ Sobre esta cuestión, vid., entre nosotros, Maite ZELAIA GARAGARZA: *Las Regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: el locus standi de las regiones en los procedimientos jurisdiccionales comunitarios: situación vigente y perspectivas constitucionales de futuro*, IVAP, Oñati, 2005.

²² Entre los documentos e informes elaborados con posterioridad al periodo de elaboración del Proyecto de Tratado Constitucional y los debates en torno a la Convención sobre el futuro de Europa, merece atención, en mi opinión, el conocido como *The Van der Brande Report (Multilevel Governance and Partnership)*, October 2014, Prepared at the request of the Commissioner for Regional and Urban Policy Johannes Hahn, en el que se plantea la necesidad de impulsar los *Partnership Agreements* entre los tres niveles de gobernanza en la UE para la elaboración y ejecución de concretas políticas.

institucional reside en estructurar adecuadamente los distintos niveles en los que se concreta la gobernanza multinivel en la UE. Una gobernanza multinivel en la que, ciertamente, el nivel correspondiente a los Estados miembros va a continuar siendo determinante, pero en el que es necesario reforzar el papel correspondiente a las Regiones.

4. LA PROPUESTA DEL GOBIERNO VASCO SOBRE EL PAPEL DE LAS REGIONES EN LA UE Y LA RECLAMACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE UN ‘DERECHO A DECIDIR’

Por tanto, el debate en el seno de la UE está planteado en los términos que se han señalado en las líneas anteriores. Lo que significa que, por una parte, el reconocimiento de un papel relevante a las Regiones en el seno de la gobernanza multinivel en la UE, no solo en la ejecución de las políticas europeas sino, también en su elaboración, sigue siendo un reto que se enfrenta a muy grandes dificultades. Incluso cuando se plantea en los términos realistas en que lo ha hecho, por ejemplo, el Parlamento Europeo. Realistas en el sentido de que parten de la aceptación de los presupuestos sobre los que se viene construyendo la integración europea en la UE desde sus mismos orígenes.

En este contexto, con la intención de realizar sus aportaciones al debate sobre el futuro de Europa propuesto por la Comisión Europea en el homónimo Libro Blanco²³, el Gobierno Vasco elaboró el documento titulado *Visión del futuro de Europa*²⁴. Un documento en el que se contienen consideraciones de mucho interés y en el que se concretan distintas propuestas sobre la Europa social, la competitividad, la UEM o la Europa sostenible, entre otros. En algunos casos, las propuestas que contiene el documento tienen carácter de reflexión general europea y, en otros, específicos sobre el papel a atribuir a las Regiones en el marco de la gobernanza multinivel europea. Las reflexiones y propuestas realizadas en este último ámbito se sitúan, en general, en la dirección marcada en el debate europeo al que se ha hecho referencia en las líneas precedentes.

²³ Cf. COMISIÓN EUROPEA: *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, doc. COM(2017) 2025, de 1 de marzo de 2017.

²⁴ Cf. GOBIERNO VASCO: *Visión del futuro de Europa*. El documento fue aprobado en la sesión del Consejo de Gobierno de 6 de marzo de 2018, con el voto contrario de los tres Consejeros designados a propuesta del PSE en lo relativo al apartado referido a la Europa política al que se va a hacer especial referencia en este apartado. El contenido de la propuesta relativa a esta última cuestión ha sido incorporado al texto de “Bases del estatus político”, aprobado el 6 de julio de 2018 en la Ponencia sobre autogobierno constituida en el Parlamento Vasco. El conjunto del texto –incluida la parte a la que se hace referencia aquí– contó con el respaldo de los representantes del PNV y de EH Bildu y el rechazo de los de los demás grupos.

En este sentido, el documento del Gobierno propone la constitución de una convención sobre la gobernanza multinivel “que retome los trabajos realizados en su día en el grupo de trabajo sobre subsidiariedad de la Convención europea, en especial el Informe Lamassoure relativo a la figura de la Región Asociada”. Propone, igualmente, que se analice “la virtualidad que ofrecería el reconocimiento del estatus de Región Asociada a la UE a las Regiones Constitucionales”. Y propone estudiar “la posibilidad de crear una institución donde participen las Regiones Constitucionales y que propicie que éstas pasen a ser verdaderos sujetos activos de la UE, con participación plena en el diseño de las políticas comunitarias y en los procesos de toma de decisión (en el ámbito de sus competencias)”. Asimismo, propone la reforma del Comité Europeo de las Regiones “de forma que se le otorgue la categoría de institución, se amplíen las materias sometidas a consulta, se dote de fuerza vinculante a sus dictámenes en determinadas materias y se aborde adecuadamente la heterogeneidad de su composición”. Y considera que se debe “[r]econocer la legitimación activa a las Regiones Constitucionales, para recurrir por los actos generales de las instituciones ante el Tribunal de Justicia” y “la capacidad de iniciativa legislativa a las Regiones Constitucionales en caso de que un tercio de ellas acordara una iniciativa”. Y, finalmente, considera conveniente que “los Estados Miembros con estructuras complejas o federales” garanticen “la participación de sus Regiones Constitucionales a través de un efectivo sistema interno de formación de voluntad y presencia directa en las formaciones del Consejo que afecten a sus competencias” (pp. 29 ss.).

Sin embargo, junto a esas reflexiones y propuestas que encajan plenamente en el debate sobre el futuro de Europa en los términos planteados en el seno de la UE, el documento del Gobierno Vasco incluye propuestas que difícilmente encajan en el debate europeo, con un lenguaje que, en ocasiones, chirría en ese ámbito.

Así, el documento comienza afirmando que “Euskadi ha venido reclamando un papel activo para los pueblos y naciones integrantes [de] la UE en el proceso de integración política europea, exigiendo nuevos modelos de participación en el entramado institucional de la UE que conduzcan a una efectiva gobernanza multinivel basada en el principio de subsidiariedad. Euskadi reivindica la cosoberanía, al tiempo que ofrece colaboración y corresponsabilidad para responder a los desafíos comunes a los que Europa se enfrenta. Y todo ello con el fin de recuperar la confianza y adhesión de la ciudadanía en un proyecto de futuro” (p. 7). Sobre estas bases, en relación con la ‘Europa política’, el documento propone la incorporación a la normativa de la UE de lo que denomina *Directiva de Claridad*. Una *Directiva* cuya finalidad sería orientar “sobre cauces para que las Comunidades políticas que hayan expresado mediante decisión clara y expresa de sus instituciones parlamentarias de autogobierno su voluntad de decidir sobre su estatus de soberanía, cosoberanía o interdependencia con respecto al Estado miembro de la UE al que pertenezcan, así como, en su caso, su pertenencia a la UE si el

Estado miembro decidiera dejar de serlo en la UE, puedan de manera legal, y pactada y con garantías con el Estado al que pertenecieran, consultar a la ciudadanía sobre su futuro”. Y, en este sentido, propone que se habilite “un procedimiento simplificado que garantice la permanencia en la Unión de un nuevo Estado resultante de un eventual proceso de secesión llevado a cabo de acuerdo con los cauces previstos en la mencionada Directiva de Claridad, siempre y cuando el nuevo Estado manifestara su voluntad de pertenecer a la UE” (p. 30).

En definitiva, el Gobierno Vasco –la mayoría nacionalista– considera que la UE puede y, además, debe asumir la idea de un ‘derecho a decidir’ de los ‘pueblos y naciones sin Estado’ e imponerlo a sus Estados miembros, garantizando, además, con carácter previo, que los Estados que así puedan surgir, permanecerán en la UE si ese es su deseo.

En esta forma de afrontar el debate sobre el futuro de Europa desde el punto de vista de las Regiones concurren dos tipos de problemas, directamente relacionados entre sí. Por una parte, en ocasiones, se asume un lenguaje utilizado en el debate europeo atribuyéndole, sin embargo, un contenido radicalmente distinto al que le han atribuido sus autores y al que se acepta en el debate europeo. Es el caso de la terminología ‘Región asociada’ utilizado por A. LAMASSOURE en la Convención sobre el futuro de Europa, o el término ‘Región constitucional’. En el debate europeo tienen un significado puramente descriptivo, mientras que en el lenguaje nacionalista asume un contenido de ruptura con el modelo europeo, utilizándolo para dar la apariencia de que sus pretensiones –con el significado que atribuyen a esos términos en el debate político interno– tienen respaldo europeo. Es lo que ocurrió con el uso del término ‘Región asociada’ por parte del entonces lehendakari Ibarretxe, término que tenía conexión aparente con el modelo de ‘Estado libre asociado’ que propugnaba en aquél momento. De la misma forma, el término ‘Región constitucional’, que en el debate europeo es descriptivo de Regiones reconocidas en los sistemas constitucionales con competencias legislativas, se intenta investir de una trascendencia –‘constitucionales’– de la que carece. En segundo lugar, la propuesta de incluir una *Directiva de Claridad* se sitúa plenamente en el desconocimiento –o manipulación– del significado de la teoría de la claridad –y del significado de la *Ley de Claridad*– en el Sistema constitucional canadiense tan habitual en España²⁵. Pero, sobre todo, supone desconocer la historia europea y el significado del proceso de integración en el continente, en la medida en que vuelve a revivir uno de los elementos –aunque no el principal, a mi juicio– de las tragedias europeas que impulsaron el proceso de integración. Como recuerda el *Informe Lamassoure*, “la imagen de las regiones en Europa es aun confusa como consecuencia de la vieja controversia sobre la Europa de

²⁵ Sobre la mala comprensión de la teoría de la claridad y del significado de la Ley de claridad canadiense, vid. Francisco J. Romero Caro: “The Spanish vision of Canada’s Clarity Act: from idealization to myth”, en *Perspectives on Federalism*, Vol. 9, issue 3, 2017, pp. 133 ss.

las regiones. Sin embargo, el problema no puede ya plantearse en estos términos en la medida en que en la actualidad está aceptado que la Unión Europea está y seguirá estando constituida por Estados²⁶; un sistema de Estados que no se va a autodestruir. Los nacionalistas vascos no parecen dispuestos a asumirlo. Pero una propuesta similar en un contexto como el establecido supone una muy mala tarjeta de presentación en el debate sobre el futuro de Europa.

5. CONCLUSIONES

La UE tiene ya importantes elementos federales; pero sobre bases de carácter confederal. La UE se encuentra ante un reto vital para su supervivencia; aun más, para la supervivencia de Europa tal y como la conocemos y su nivel de desarrollo económico y de bienestar: necesita una mayor integración política, pero las circunstancias y sus características hacen extraordinariamente difícil ese salto cualitativo. En cualquier caso, en el supuesto de que se produjese de forma exitosa, esa ‘Federación europea’ sería una Federación peculiar, en la que la legitimidad política democrática seguiría estando, en muy gran medida, en los Estados miembros, con las consecuencias que de ello derivan.

La hipotética profundización de la federalización de la UE tiene ante sí un reto interno de gran magnitud: el adecuado encaje de las Regiones en la gobernanza multinivel de la UE. Un reto que está presente –y pendiente– incluso aunque ese proceso no avanzase. Este reto debe afrontar un problema nada desdeñable: la diversidad de organizaciones territoriales internas de la distribución del poder en los diferentes Estados miembros. Lo que significa que, en gran medida, seguirá siendo una cuestión que requerirá, por encima de todo, medidas internas en los Estados miembros; especialmente en aquellos con estructuras ‘federales’, en la que existen Regiones a las que constitucionalmente se les reconoce en el seno de los mismos poderes legislativos –por utilizar la expresiva terminología europea–. Pero si quieren tener alguna posibilidad de que sus propuestas tengan viabilidad, las Regiones mencionadas tienen la responsabilidad de proponer medidas viables y que encajen en el esquema de integración seguido en Europa. Pero fracasarán en su objetivo en la medida en que realicen propuestas basadas en un modelo –como el de la ‘Europa de los pueblos’– que es incompatible con los fundamentos sobre los que se realiza el proceso de integración europeo. Y fracasarán en la pretensión de que las Regiones jueguen un papel significativo –en su ámbito y nivel– en la gobernanza multinivel en la UE.

²⁶ Cfr. EUROPEAN PARLIAMENT: *Report on the division of competences...*, cit., p. 24.

Por una democracia federal en la Europa de los pueblos

JULE GOIKOETXEA MENTXAKA

Profesora titular EHU-UPV

La Unión Europea y su déficit democrático: Privatizando la democracia en Europa

Una Europa Federal de los pueblos: federalización democrática

Referencias

Este artículo tratará sobre tres cuestiones actuales, relacionando la configuración actual de la Unión Europea con la privatización de la democracia (Goikoetxea, 2017a, 2018) y las demandas de autogobierno.

- (1) En relación a la multiplicación de demandas de autogobierno. Argumentaré que estas demandas se deben al hecho de que el autogobierno se está privatizando: es decir, hay una privatización de la democracia en todas sus dimensiones y en toda Europa. Explicaré en qué consiste y por qué Europa no puede asumir dichas demandas de más autogobierno para los pueblos o comunidades políticas.
- (2) El camino para democratizar Europa pasa por su federalización, así que veremos las propuestas dominantes que hay en torno al *déficit democrático* Europeo y cómo solucionar lo que a mi entender no es sólo un déficit democrático sino una “privatización deliberada de la democracia”.
- (3) Por último, argumentaré que el camino para democratizar Europa no pasa sólo por su federalización, sino por una federalización democrática, no una federalización neoliberal/capitalista. La ideología liberal es la que gestiona el capitalismo, dependiendo de la ideología liberal, habrá un capitalismo u otro. En este momento estamos en un capitalismo global y financiero dirigido por el neoliberalismo patriarcal (la dimensión patriarcal no la trataré en este artículo por falta de espacio).

La cuestión (1) *Demandas de autogobierno* será transversal, es decir, relacionaré continuamente la cuestión (2) *La privatización de la democracia en Europa* (déficit democrático) y (3) *Propuesta para una federación democrática europea* con la cuestión (1).

LA UNIÓN EUROPEA Y SU DÉFICIT DEMOCRÁTICO: PRIVATIZANDO LA DEMOCRACIA EN EUROPA

Existen múltiples teorías sobre la integración de la Unión Europea (UE), por lo que no hay una explicación unicausal para el desarrollo de la UE, entre otros factores, porque el estatus ontológico de la UE es ferozmente disputado. Mientras que algunos realistas ven a la Unión como una organización internacional temporal y efímera, los federalistas ven la Unión más cerca que nunca de un Estado federal multinacional. La principal diferencia es, por lo tanto, entre aquellos que piensan que la Unión es una organización internacional que carece de un ámbito interno y aquellos que la perciben como un espacio interno y, por lo tanto, la entienden como un sistema político que es comparable con otros sistemas, en este caso, federales.

Pero la Unión Europea no es solo una organización internacional (para algunos) o una polis multinacional federal (para otros), también es un dispositivo político-institucional del capitalismo global y, por lo tanto, de la privatización de la democracia. Hay muchos artículos y libros sobre el “déficit democrático” de la UE. En un intento de realizar un resumen relevante para la cuestión que trata este monográfico, este artículo hará uso de Follesdal y Hix (2006). Dicho artículo de Follesdal y Hix resume en cinco puntos el déficit democrático de la UE:

En primer lugar, la integración europea ha significado un aumento en el poder ejecutivo y una disminución en el control parlamentario nacional.

En segundo lugar, el Parlamento Europeo es demasiado débil. La mayoría de la legislación de la UE todavía se aprueba mediante el procedimiento de consulta, donde el Parlamento tiene solo un poder de demora limitado, y de ninguna manera es el ejecutivo de la UE (Consejo y Comisión europea) ‘elegido’ por el Parlamento Europeo.

En tercer lugar, ni las elecciones nacionales ni las elecciones al Parlamento Europeo son realmente elecciones “europeas”; no se trata de discutir y votar la dirección de la agenda política de la UE.

En cuarto lugar, institucionalmente, el control electoral sobre el Consejo y la Comisión está demasiado alejado y, psicológicamente, la UE es demasiado diferente respecto a las instituciones democráticas nacionales. Como resultado, la ciudadanía no puede entender el funcionamiento de la UE ni identificarse con ella.

En quinto lugar, la UE adopta políticas que no son respaldadas por la mayoría de la población en muchos o incluso en la mayoría de los Estados miembros. Dado que una cámara representativa clásica, como el Parlamento Europeo, no es la institución dominante en la gobernanza de la UE, los grupos de interés privados no tienen que competir con la política democrática de los partidos en el proceso de formulación de

políticas de la UE. Estas características sesgan los resultados de la política de la UE conduciéndola hacia los intereses de los propietarios del capital.

En resumen, según Hix, Follesdal, Koch y aquellos autodenominados federalistas europeos, no sabemos “quién obtiene qué, cuándo y cómo” según reglas conocidas públicamente.

En este punto, me posiciono junto a las críticas democrático-federales según las cuales no son Estados, sino naciones o pueblos los que están perdiendo capacidad política en Europa, y, por ende, soberanía, ya que los intereses de los ejecutivos estatales están representados en el sistema político europeo junto con los intereses de las empresas y el capital. Este sistema de gobernanza europeo multinivel tiene, según Kohler-Koch (2012), tres aspectos básicos; la prevalencia de las partes interesadas, la centralidad de los expertos y la transferencia de poder del nivel legislativo al ejecutivo. En consecuencia, la gobernanza multinivel no busca la difusión entre el ámbito público y el privado, sino la privatización de la esfera pública mediante la participación de intereses privados.

Por si esto fuera poco, nos encontramos con que la mayoría de las propuestas para democratizar Europa están en la línea de federalizar o globalizar la Unión debilitando la soberanía de los Estados-nación y de las naciones en general para que la Unión se convierta en una polis post-soberana y posnacional.

Zielonka (2012) por ejemplo, quiere debilitar las estructuras estatales Westfalianas europeas para fortalecer una estructura autoritativa policéntrica neo-medieval dentro de un sistema de gobernanza multinivel. Pero veamos en orden las tres propuestas principales para solucionar el déficit democrático (resumidas en Eriksen y Fossum, 2012):

Democracia de auditoría que funcionaría mediante el output legitimacy y sin estados keynesianos nacionales ni soberanías de ningún tipo, ni estatal ni popular (Moravcsik, 2002 y Majone, 1998).

Democracia regional o global: apoyada por la mayoría de los cosmopolitas universalistas como Beck (2006). De nuevo con un sistema de gobernanza multinivel global o regional, sin Estados ni naciones. Esta propuesta viene del flanco neoliberal, algo menos tecnócrata que la anterior.

Democracia federal liberal: defendida por muchos cosmopolitas liberales, entre ellos Habermas (2012), que sueñan con un mundo posnacional y post-soberano donde el Estado o los estados existentes deberían ser no nacionales ni soberanos (Eriksen y Fossum, 2004) pero no son el enemigo número uno, como para Majone o Moravcsik, o el enemigo número dos, como para Beck.

Existen diferencias dentro de las propuestas federalistas y también dentro de las propuestas más universalistas pero todas ellas comparten una fobia estatal más o

menos tácita y patriarcal, el desdén por las naciones, una moral universal monoteísta y teleológica y el apoyo al libre comercio o la libre competencia (Goikoetxea, 2017a).

Tras un análisis pormenorizado, mi conclusión (y la de otros estudiosos como Yack, Kholer-Koch o Hix) es que las propuestas dominantes para democratizar Europa nada tienen que ver ni con empoderar los pueblos ni con empoderar a las naciones ni con hacer que dichas naciones tengan estructuras estatales para que se puedan autogobernar: no hay ninguna propuesta sobre democratización local, es decir, nada sobre cómo aumentar el autogobierno de las comunidades políticas, autogobierno que como hemos dicho, está siendo privatizado.

UNA EUROPA FEDERAL DE LOS PUEBLOS: FEDERALIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Argumentaré que el conjunto de estructuras públicas que llamamos Estado, junto con la teoría y las prácticas de soberanía popular/nacional y estatal, son fundamentales para la federalización democrática (no liberal ni neoliberal, sino democrática) entre otras cosas, porque cuanto menos poder institucional y constitucional tiene una comunidad política, menos soberanía podrá adquirir y, por lo tanto, menos poder tendrá para reproducirse a través del tiempo y el espacio como una democracia.

Sabemos que la soberanía puede ser divisible, y a nuestro entender dicha soberanía se ha dividido entre ejecutivos, jueces y corporaciones, usurpándose a las comunidades políticas, y no ha sido un despiste: quien toma estas decisiones sabe perfectamente que una comunidad/un pueblo/una nación sin capacidades políticas (soberanía material) y un lugar indiscutible de autoridad (soberanía formal) no puede gobernarse de acuerdo con sus propias decisiones políticas.

En ese sentido, hay muy pocos académicos y actores sociales que a estas alturas cree que Euskadi se está gobernando en base a sus decisiones políticas. Si eso fuera así, no se estaría privatizando ni el sistema de salud ni el sistema educativo ni los recursos naturales ni la autoridad pública del parlamento (Goikoetxea, 2017a, 2018), y una prueba de ello es que si se pregunta a la población, el 80% está en contra de estas privatizaciones, de la reforma laboral, de las bajadas de sueldos, de los despidos, de las pensiones, de la subcontratación y externalización de los servicios sociales, etc. Por tanto, Euskadi no se está gobernando en base a lo que su población quiere. Es decir, no se está democratizando, sino todo lo contrario –vivimos en una fase des-democratizadora absoluta (ver datos Goikoetxea, 2017b, 2018).

Si queremos federalizar Europa de forma democrática, la soberanía popular debe ser repensada como la capacidad institucional y territorializada del pueblo para gobernar de acuerdo con sus propias decisiones. Por tanto, no puede haber democratización en el

sentido de empoderamiento público-colectivo para el autogobierno, sin territorializar e institucionalizar el poder político europeo en base a sus comunidades políticas, que no a sus estados, ni a sus grupos de interés. En este proceso de democratización y empoderamiento/capacitación popular el territorio es uno de los elementos básicos, porque nuestras comunidades políticas son territoriales (no son clases, ni familias, ni lobbies), son comunidades territoriales y por eso me parece importante relacionar el concepto de “federalismo” con capacitación popular territorializada, materializada en el territorio, un federalismo que crea un determinado territorio democrático. Es decir, hay que dejar de relacionar el federalismo solo con constitucionalismo federal –las constituciones no empoderan– pueden regular, ordenar, pero no capacitan a la población para el autogobierno, dicha capacitación se hace mediante la territorialización y distribución del poder político (y económico), es decir, mediante estructuras públicas –llamadas estados– que proveen sanidad pública, escuela pública, servicios sociales, cuidado público en guarderías, residencias, casas, provisión colectiva de bienes y de derechos, etc.

Quiero subrayar que se puede federalizar Europa sin democratizarla. Y eso es lo que las propuestas liberales dominantes que he comentado más arriba quieren. Una federalización sin capacitación popular, sin pueblos, ni naciones ni estados que aseguran bienestar público y sistemático y puedan oponerse a las corporaciones y los ejecutivos. La única manera de oponerse a los ejecutivos neoliberales, y las corporaciones que hoy en día dirigen Europa es teniendo un conjunto de estructuras publicas territorializadas que solo la comunidad política pueda constituir y de-constituir.

Si se quiere democratizar Europa, las comunidades políticas de Europa tendrán que gobernarse como democracias, y eso quiere decir, que los pueblos tienen que poder (de ahí el uso de la palabra empoderar y capacitar) gobernarse a sí mismos eso es democracia, gobierno del pueblo. Para que el pueblo se pueda gobernar, ha de ser capaz (capacitación política) para autogobernarse, sus cuerpos y sus comunidades, y para ello requieren de capital cultural (educación pública), capital económico (trabajo productivo y economía real, no especulación y financiarización), capital social y simbólico es decir, instituciones publicas que producen y distribuyen la riqueza que la población, aquello que el pueblo produce, incluido el conocimiento y el cuidado.

Y producir y distribuir públicamente es lo contrario a privatizar.

Como dicen Hooghe y Mark (2001), expertos en el sistema de gobernanza europeo, la gobernanza multinivel es una tecnología de poder neoliberal. En un sistema de gobernanza como el Europeo, el Estado no se debilita, sino que se debilita democráticamente y eso explica que Europa no pueda asumir las demandas de autogobierno (1) porque para asumir demandas democráticas, tendrían que querer que los pueblos, las naciones, las comunidades políticas de Europa se capacitaran mediante estructuras publicas (estados) para dicho autogobierno, el cual implica, como digo, sanidad pública, educación pública, cuidado de infancia, vejez y enfermedad, recursos

naturales públicos-publicados es decir, nacionalizados, municipalizados, que es todo lo contrario a lo que se viene haciendo desde hace, al menos, dos décadas (datos en Goikoetxea, 2017a, 2018).

Europa no capacita a los pueblos para el autogobierno. Porque si los pueblos se autogobiernan, entonces el capital no se autogobierna, y una de dos, o se autogobiernan los pueblos y las naciones, o se auto-gobierna el capital mediante el mercado o la competencia libre. Las dos verdades no pueden convivir. Por eso Europa, en tanto que dispositivo de la globalización neoliberal, ni puede ni se mostrará a favor del autogobierno de los pueblos (3) y por tanto a favor de dichas demandas de soberanía (1) que hoy recorren Europa (Brexit, Cataluña, Bélgica, País Vasco, Italia, Escocia). Y esto no es una desviación de su quehacer, sino parte de su lógica privatizadora de la democracia (2).

El único camino para llegar a una Europa federal democrática, es el federalismo local-territorial-nacional, es decir, para que haya una Europa democrática sus pueblos han de ser democracias porque sin democracia local/popular, no hay democracia global ni europea.

El pedir una democracia federal europea posnacional, post-soberana y post-estatal quiere decir que los grupos de poder con hoy por hoy controlan la gobernanza europea no van a aceptar la existencia de pueblos, naciones o comunidades políticas autogobernadas mediante estructuras públicas, es decir, con estados propios, elegidos por dichas comunidades. Y esto implica un proceso de des-democratización, y lo contrario, es decir, el empoderar y capacitar mediante estructuras públicas a la población implica un proceso de democratización. Pongamos un ejemplo con el caso de la comunidad autónoma vasca: para transformarse gradualmente de una sociedad industrial pesada a una sociedad “tecnológica y de conocimiento”, las instituciones estatales vascas han tenido que reestructurar (y seguir reestructurando) toda la red industrial subyacente; integrando la formación continua para esos trabajadores que anteriormente habían operado en altos hornos y otros tipos de procesos de fabricación, dado que dicha transición o conversión requiere de formación, junto con una nueva generación formada ya para afrontar las nuevas condiciones mediante el diseño de nuevos módulos profesionales y títulos universitarios que incorporan campos como la nanotecnología, la biotecnología y la ingeniería digital (o, de gestión cultural, energética, etc.). Todo eso que hay en la CAV y no en Cáceres, o en Murcia, o en Galicia, se debe precisamente a que nuestras estructuras estatales como Gobiernos, Departamentos de Educación, Investigación, Industria, Economía, Agencias públicas, Centros de Investigación, Universidad públicas, etc. (ver Goikoetxea, 2014 y 2017a) lo han hecho accesible, es decir, sin dichas estructuras públicas no se puede democratizar la comunidad, y sin comunidad o pueblo, no hay nada que democratizar.

Además, en todo este proceso de conversiones y privatizaciones ha aparecido un excedente de “mano de obra”, que las estructuras públicas estatales vascas han tenido

que atender mediante la introducción de subsidios sociales y económicos (en el que obviamente muchas personas han quedado de facto excluidas). Por lo tanto, aunque es cierto que el capital es móvil, la mano de obra, y la producción de bienestar, sigue siendo relativamente estática y localizada en el territorio nacional, que es el territorio democratizado (no suficientemente, pero sí necesariamente) porque es el Estado-nación y no la economía global ni la democracia global quien distribuye y, por lo tanto, proporciona el bienestar de la ciudadanía mediante la institucionalización territorializada y pública de los recursos y el bienestar.

Tenemos que saber, a nivel europeo, cómo ciertas territorialidades, estructuras públicas y capacidades políticas institucionales hacen que la democratización sea posible.

Estos nuevos ensamblajes territoriales y locales que llamo *demosi/demos* requieren soberanía material, es decir, capacidad política institucional y territorializada (Goikoetxea, 2018). Y esto es lo que las demandas de autogobierno reclaman (3): esto es lo que demanda Cataluña, parte del País Vasco, Escocia, Reino Unido, Véneto, Flanders, etc. Las demandas de autogobierno por algo se llaman demandas de auto-gobierno, es decir, son demandas que exigen mayor democracia (1). Y todas son consecuencia del mismo problema: la privatización de la democracia (2) por parte del neoliberalismo y sus instituciones. Entre ellas las europeas.

Tenemos que reivindicar que los territorios nacionales y subestatales son también lugares de legitimidad y responsabilidad político-pública, entre otras cosas, porque el trabajo está arraigado a nivel nacional y necesita estrategias locales y beneficios locales para mejorar la economía nacional y el nivel de vida de la población “contenida” dentro de este territorio.

En este sentido, no hay territorios democráticos globales, y si algún día los hay, se basarán en democracias territorializadas localmente y para ello el método ha de ser la aplicación de técnicas, estrategias, principios y estructuras federales (lealtad, autonomía, autogobierno, cooperación, autodeterminación, distribución territorial y constitucionalizada del poder político y económico) que amplíen la esfera pública transformándola de acuerdo a los objetivos marcados por la población, donde la población debería estar organizada de forma policéntrica, descentralizada y capacitada en base al principio de subsidiariedad política, no administrativa o gubernamental.

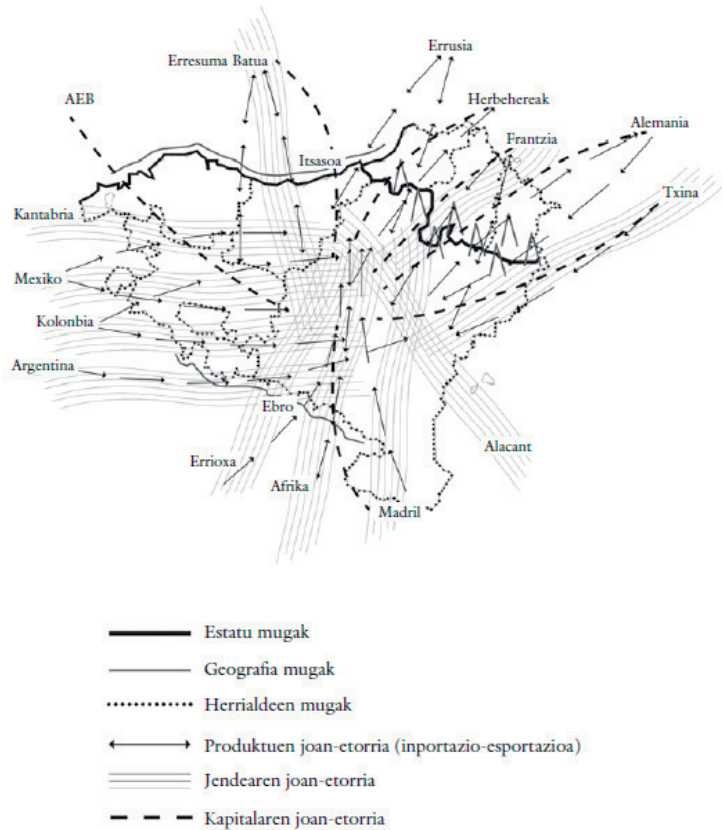
Si la población no se puede autogobernar, no hay democracia, pero para poder autogobernarse necesitan soberanía, reconceptualizada, pero soberanía. La privatización de la soberanía no es un fenómeno climático, es debido a decisiones políticas tanto de la elite y los estados europeos como de las instituciones y corporaciones europeas y no-europeas. Por eso me parece muy peligroso el discurso cosmopolita post-nacional y post-soberano, porque no son propuestas de democracia local, todo lo contrario, pretenden hacer creer que es posible una democracia global sin tener comunidades políticas capacitadas para el autogobierno. Opino que los proponentes no han estudiado qué es aquello que se requiere

para que las comunidades políticas sean democracias locales. Proponen democracias globales y regionales sin analizar cómo se construye democracia local.

En lo que respecta al capitalismo y al territorio, tengamos en cuenta que Cataluña, Escocia o Baviera tienen su propia clase capitalista, que es diferente, y está en competencia no sólo con la de España, Inglaterra (que no Reino Unido) o Mecklemburgo-Pomerania Occidental de Alemania, respectivamente, sino también con la clase capitalista francesa o la clase capitalista rusa. Como resultado, la clase capitalista española compite no solo con el capitalismo francés y alemán, sino también con el capitalismo vasco y catalán¹, y esto, como veremos, se debe a que la riqueza siempre se crea en territorios concretos, por lo que la clave no es cómo deshacerse de lo “territorial” (comunidades, soberanías, instituciones, derechos y autoridades territoriales) en cualquiera de sus formas, sino cómo hacer que los territorios sean responsables de las poblaciones que hacen posible la existencia de dichos ensamblajes territoriales, sean dichos ensamblajes redes globales y financieras, leyes, zonas industriales, sistemas educativos, infraestructuras o servicios sociales, que es lo que simbolizan los siguientes mapas:



¹ Euskal Herria no tiene su propia clase capitalista. Y la elite financiera vasca del estado español, es similar a la clase capitalista española, en el sentido de que la élite del PP, del PSOE y del PNV coincide más que coyunturalmente. Hasta hace una década se podía perfilar una clase capitalista industrial vasca en contraposición a ciertas clases financieras estatales y desarrollada durante las décadas previas, pero dicha clase está desapareciendo, por el proceso de desindustrialización y porque las clases no-industriales que no crean riqueza real suelen alinearse con las corporaciones globales y multinacionales, es decir, con la clase financiera que tiene por objetivo privatizar tanto la nación como el territorio nacional. Tenemos por tanto clases capitalistas divididas no sólo mediante el eje nacional sino en base al tipo de capitalismo que priorizan. La cuestión, en procesos de emancipación nacional, es cómo cristalizar y polarizar la división interna de la propia clase capitalista nacional, de forma que una parte apoye a la elite nacional a pesar de que la otra apoye a la élite del estado matriz.



Fuente: Goikoetxea, 2017b

Son las instituciones estatales las que gobiernan el territorio e introducen todo tipo de medidas nacionales, no solo económicas sino también relacionadas con educación, salud y seguridad (por ejemplo, actualización de máquinas antiguas, renovación de hospitales) para mantener el nivel de vida de la ciudadanía que habita estos territorios (dependiendo siempre de que dicha ciudadanía se articule y movilice para ello), y cuando estos estándares no se cumplen, como ocurre en la actualidad, la democratización se bloquea, ya sea porque los ciudadanos no confían, no votan o no legitiman las instituciones públicas por razones diversas. Y todos los procesos de deslegitimación actuales se relacionan con el hecho de que el Estado-nación se convierta en un sistema de (des)gobierno posnacional capitalista que des-territorializa el bienestar colectivo y la responsabilidad popular, en el sentido de que ya no produce un espacio que depende de la toma de decisiones populares, ni de la legitimidad popular, privatizando así la soberanía popular. Y a estas alturas, tras las experiencias del siglo XIX y XX, sabemos que

no existen sistemas masivos de educación, atención médica, seguridad social o pensiones en aquellos países donde no hay capacidad estatal vinculante con las demandas de la ciudadanía (soberanía popular y legitimidad popular).

Por eso es de vital importancia declarar que no hay democracia sin territorializar las capacidades colectivas institucionales y la producción y (re) distribución del bienestar, y por lo tanto, de la riqueza y el trabajo. La democratización masiva es por tanto consustancial a prácticas de territorialización y como la institucionalización es la forma más efectiva de reproducción social, la reproducción democrática (o la supervivencia de la democracia) implica territorios e instituciones públicas específicas.

Todo lo dicho hasta ahora sugiere que incluso si el tipo de estructura socioeconómica depende del sistema financiero, de la organización empresarial y de los sistemas industriales y de formación (Hall, 1999), y por ende de las políticas partidistas particulares y las políticas sociales y fiscales (Katzenstein, 1985); la cohesión territorial y social dependen en gran medida de quién (es decir, qué nivel de gobierno) tiene el poder de proponer e implementar tales sistemas y políticas (Hall, 1986 y 2004, Huber & Stephens, 2001: 126, 316). En la CAV gran parte de dichos factores están en manos del Gobierno Vasco así como de los Gobiernos y Parlamentos Territoriales de Bizkaia, Araba y Gipuzkoa. Por lo tanto, se puede concluir que la cohesión territorial y social no solo se conserva, sino que incluso se refuerza mediante estructuras federales capaces de producir y distribuir el poder (económico, institucional, político, social y cultural) de forma democrática. Lo mismo se aplica a Europa. Es decir, una estructura federal democrática limitaría la tendencia del poder político y económico (en las sociedades capitalistas modernas) a centralizarse y concentrarse mediante la introducción de una distribución institucional del poder político y su constitucionalización por territorios.

En esta era de privatización global, es crítico saber por qué y cómo ciertos territorios desaparecen y otros se transforman, y por qué y cómo ciertos ensamblajes territoriales y territorialidades específicas son más consecuentes que otras con respecto al bienestar colectivo y a la democratización.

Por tanto, queremos una Europa federal y democrática organizada en pueblos autogobernados democrática y federalmente.

REFERENCIAS

- Beck, Ulrich. *What is Globalization?*, Cambridge: Polity Press, 2000
- *Cosmopolitan Vision*, Cambridge: Polity Press, 2006
- Eriksen, Erik O. and Fossum, John E. (eds) *Rethinking Democracy and the European Union*. New York: Routledge, 2012

- Follesdal, Andreas and Hix, Simon “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies* 44(3) (2006): 533-562
- Goikoetxea, Jule. *Privatizing Democracy: Global ideals, European politics and Basque territories*, Oxford: Peter Lang, 2017 (Demokraziaren Pribatizazioa, Elkar, 2017)
- “Nation and democracy building in contemporary Europe: the reproduction of the Basque demos” *Nationalities Papers*, 42(1) (2014): 145-164
- Habermas, Jürgen. *The Post-National Constellation*, Cambridge, MA: MIT Press, 2001
- *The crisis of the European Union: a response*. Cambridge: Polity Press, 2012
- Hall, Peter. A. and Soskice, David (eds.) *Varieties of capitalism* Oxford: Oxford University Press, 2001
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary. *Multi-level Governance and European Integration* Boulder: Rowman & Littlefield, 2001.
- Kohler-Koch, Beate. “Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy” *Journal of European Integration* 34, 7 November 2012.
- “Civil society and EU democracy: ‘astroturf’ representation?” *Journal of European Public Policy* 17(1) (2010a):100-116
- Moravcsik, Andrew. ‘In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing the Legitimacy of the European Union’. *Journal of Common Market Studies*, 40, 4, (2002):603–34.
- Majone, Giandomenico. ‘Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards’ *European Law Journal*, 4,1 (1998):5–28
- Zielonka, Jan. *Europe as Empire: the nature of the enlarged European Union* Oxford: Oxford University Press, 2012

Alternativas a los procesos de recentralización para la construcción de un modelo social federal europeo inclusivo: La Europa (social) de las regiones

AINHOA LASA LÓPEZ

Profesora de Derecho Constitucional.

Universidad de Alicante

- I. Introducción
- II. Contextualizando el federalismo transnacional en la decisión de sistema del derecho de la Unión Europea.
 1. El mercado como principio estructural determinante de la organización del poder territorial en la Unión
 2. Poder (social) territorial europeo, nacional y regional: los espacios posibles para un modelo social federal
- III. Regiones, integración positiva europea y vínculo social constitucional: la conjugación de un difícil trinomio.
 1. La participación de las regiones en la creación del derecho social europeo
 2. Autonomía social en la Constitución española de 1978 y federalismo de mercado (europeo): la ruptura material del poder social constitucional territorial
- IV. A modo de conclusión: potencialidades del vínculo social regional en el marco de los cinco escenarios del documento de reflexión sobre la dimensión social europea

«Hoy se buscan y se encuentran, empezando a tejer la trama del futuro, a los que han dividido los motivos de la actual crisis europea, y por eso recogen la herencia de todos los movimientos de elevación de la humanidad, naufragados por incompreensión del fin que había que alcanzar o de los medios para alcanzarlo. El camino que hemos de recorrer no es fácil, ni seguro. ¡Pero tenemos que recorrerlo, y lo recorreremos!» (Para una Europa libre y unida. Proyecto de un Manifiesto. Altiero Spinelli – Ernesto Rossi).

I. INTRODUCCIÓN

Las regiones han desempeñado, hasta el momento, un papel meramente consultivo, y, en ocasiones, ornamental, en la construcción y gestión de las dinámicas institucionales y normativas que pergeñan el espacio supranacional europeo. Esta participación restringida se ha visto agravada por la crisis sistémica del proyecto jurídico político de la Unión. Fundamentalmente, por el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y control de la estabilidad macroeconómica de los países miembros del Eurosistema, paralelo al refuerzo de las instituciones intergubernamentales europeas. Los efectos del paquete de seis y dos medidas legislativas de reforma del pacto de estabilidad y crecimiento, acompañados por el Tratado internacional que postula la juridificación al más alto nivel de las fuentes del derecho nacionales, esto es, al nivel constitucional, del principio de equilibrio presupuestario estructural¹, se han materializado en un retroceso o deslegitimación de los mecanismos de control de las instituciones supranacionales a escala europea, paralelo a un proceso de redefinición, en el ámbito infraconstitucional, del poder territorial a escala nacional. Paradigma de este desacoplamiento entre la integración económica y la integración política es la consolidación del discurso de la interpretación de la distribución territorial del poder desde la perspectiva del mercado interior y la nueva Gobernanza Económica Europea (GEE).

En el caso del reino de España, son especialmente significativos los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional (TC) declarando la inconstitucionalidad de aquella normativa autonómica dirigida a canalizar las vindicaciones de los *outsiders* de la globalización financiera, y, por ende, a materializar la necesaria integración del conflicto y su reconducción al orden, en este caso, autonómico positivizado, y a la máxima de la consecución de la igualdad estructural proclamada por el artículo 9.2 de la Constitución española (CE) (Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2018, de 22 de febrero de 2018, en relación a la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra²).

La respuesta a esta deconstitucionalización de la autonomía tiene que proceder, necesariamente, de su principal detonante, que no es otro que el constitucionalismo de mercado y sus correlatos. Empero, reconducir la aporía al ámbito europeo no parece implicar la subversión del estatus de minoría jurídica de las regiones, sino todo lo contrario, más bien parece retroalimentar su cosificación. Sirvan al efecto, los cinco escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025, que, en marzo de 2017, el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa planteaba³. El primero de los escenarios (Seguir Igual),

¹ Brunkhorst. H. (2017): « A curtain of gloom is descending on the continent. Capitalism, democracy and Europe », *European Law Journal*, Vol. 23, núm. 5, pp 335-349.

² BOE núm. 72, de 23 de marzo de 2018, pp. 32703-32726.

³ Comisión Europea COM (2017) 2025, de 1 de marzo de 2017.

y el quinto (Hacer mucho más conjuntamente), sitúan la cuestión de la distribución territorial del poder a medio camino entre un federalismo competitivo y uno de signo cooperativo pero circunscrito a la decisión del sistema. Por otro lado, los escenarios 3 (Los que desean hacer más, hacen más) y 4 del Libro Blanco (Hacer menos, pero de forma más eficiente) proponen combinar los niveles de supra e intergubernamentalidad en un nuevo sistema que parta de la unidad en determinadas materias comunes, pero respetando la diversidad, para integrar las dinámicas de supranacionalidad y libertad de acción de los Estados miembros (EEMM).

Finalmente, el escenario dos (Solo el mercado único), deja abierta la posibilidad a una desintegración paulatina del proyecto de integración manteniendo el *acquis* comunitario pergeñado en torno a la constitución (material) de la Unión, una economía de mercado abierta y de libre competencia. Ninguno de los 5 escenarios cuestiona el modelo jurídico vigente desde los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas en torno al que se articula el modelo de reparto competencial Unión Europea (UE) - EEMM. La inalterabilidad de la centralidad del mercado y sus correlatos en las opciones previstas en el Libro Blanco impiden articular un discurso territorial que vaya más allá de la perenne dicotomía supranacionalidad-intergubernamentalidad. Y, por ello, que permita superar la subalternidad de las regiones en la Unión. Este discurso monolítico adscrito a la integración económica se reproduce cuando se aborda el futuro de la integración positiva en la Unión. Siguiendo los cinco escenarios del Libro Blanco, el Documento de Reflexión sobre la Dimensión social europea⁴ ahonda en la tesis de la geometría variable en el diseño de las políticas sociales y de empleo de la Unión. Bajo la asepsia recalcitrante del ya convertido en eslogan, Unidad en la Diversidad, contempla también la propuesta de una dimensión social europea minimalista, esboza la opción de una parálisis controlada de la integración positiva que permita hacer menos, pero de forma más eficiente, o la de seguir en la actual situación, para concluir con la propuesta de una unión meramente económica, como veremos con mayor detenimiento.

No obstante, en el propio documento político sobre la dimensión social de Europa se hace también referencia a retos en cuestiones sociales vinculadas a competencias exclusivas de las regiones, en particular, los nuevos riesgos sociales en materia de asistencia social o sanitaria (página 17 del documento). En efecto, el tradicional *welfare state* es insuficiente para hacer frente a los desafíos de la crisis sistémica del capitalismo financiero. Las políticas sociales y de empleo estatales se circunscriben a las dinámicas del conflicto capital-trabajo, quedando en los márgenes del sistema quienes no logran integrarse en el engranaje del mercado laboral. La premura por garantizar prestaciones sociales de carácter asistencial al contingente de los/as perdedores/as del poder global de mercado, traslada el grueso de la presión social-asistencial a las regiones que han de atender a un número cada vez mayor de usuarios/as demandantes de estas tipologías

⁴ Comisión Europea COM (2017) 206, de 26 de abril de 2017.

prestacionales. La casuística de la pobreza infantil, pobreza en la tercera edad, pobreza de las familias monoparentales cuyo cabeza de familia son mujeres, resulta ilustrativa de la magnitud de la cuestión. Para tratar de superar estas vulnerabilidades no es suficiente con incardinar la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión social⁵ en el marco de la nueva GEE, y, mucho menos, con proyectar su necesaria dimensión territorial diluida en el ecosistema de la zona euro.

Esta circunstancia supone que las regiones necesariamente han de convertirse en sujetos políticos protagonistas del diseño de la integración positiva supranacional. De lo contrario, el proceso de integración puede agravar su actual riesgo de fragmentación. Los entes descentralizados han demostrado la viabilidad de la legislación autonómica para revertir los efectos regresivos del monetarismo y la hiper jerarquización de la austeridad, han puesto de manifiesto su compromiso con la garantía de la justicia social y la alternativa político-constitucional al relato del constitucionalismo de mercado europeo. En definitiva, han puesto de relieve que otra Europa social es posible. Sin embargo, avanzar hacia Unión Social y, por ende, hacia un verdadero proyecto político europeo, requiere de propuestas que vayan más allá del dato comparativo de experiencias federalistas donde se alternan las lecturas economicistas de una Europa en clave federal que terminan por converger en un escenario de macro Estado centralizado, con aquellas lecturas más proclives a fórmulas de federalismo cooperativo. Estas premisas resumen las principales coordenadas abordadas en la mesa redonda «Contribución a la Europa Federal», del Curso de Verano «Europa de la Regiones y el futuro federal de Europa: balance y perspectivas de la gobernanza multinivel en la Unión Europea», organizado por el Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBASQUE, el día 13 de julio de 2018.

II. CONTEXTUALIZANDO EL FEDERALISMO TRANSNACIONAL EN LA DECISIÓN DE SISTEMA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. El mercado como principio estructural determinante de la organización del poder territorial en la Unión

Existe un consenso doctrinal en reconocer una división regional del territorio europeo desde los orígenes del proyecto⁶. Empero esta distribución ha adolecido de

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial [COM(2010) 758 final de 16.12.2010].

⁶ Jáuregui. G. (2005): «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 31, p. 139. Tuñón. J. & Dandoy. R. (2009): «El papel de las regiones en la actual Unión Europea», *Actual*, núm. 47, 2009, pp. 4-7.

una doble disfuncionalidad: la centralidad del orden económico como decisión de sistema que pergeña el reparto competencial, vinculando el proceso europeo a las dinámicas de la integración, que reviste, al menos inicialmente, a las regiones de una naturaleza tecnocrática; y, como consecuencia de ello, el confinamiento del hecho regional a una cuestión interna de los países miembros alejado de las coordenadas del ser del federalismo del constitucionalismo social y sus *capabilites* en los términos de la constitución económica del gobierno del mercado. El abismo entre la *constituency* política y la *constituency* económica resulta una constante rastreable en la evolución del espacio supranacional europeo que reevalúa la dialéctica Estado-Mercado mutando los postulados del estricto nexo entre la federación política y su constitución económica, y apostando por el heterogobierno del mercado y la heteronomía del vínculo social⁷.

No obstante, estas lecturas acompasadas sobre la cuestión regional han sido objeto de críticas sobre la base de su tendencia a analizar, reconstruir y valorar la UE con referencia a estructuras teóricas más en sintonía con las tesis centralizadoras o centralistas que con las propias del federalismo. Esto es, la cultura dominante del federalismo se ha centrado menos en los procesos que oscurecen los rasgos característicos del federalismo a escala europea, y más en tomar como referente a las federaciones estatales ya consolidadas, valorando la concurrencia de sus rasgos más prístinos en el proyecto de la Unión, principalmente, la interacción entre las competencias compartidas, concurrentes y exclusivas, y, su necesario equilibrio. Esta circunstancia ha generado, a su vez, una confusión terminológica entre integración y federalismo que convierte, frecuentemente, a la primera en sinónimo del segundo, con las implicaciones formales y sustantivas que ello conlleva. Principalmente, el peligro de subsumir la diversidad, autonomía, en la unidad o de diluir la diversidad en un tótum revolútum donde federación y federalismo terminan por conjugarse y confluir en una integración de los Estados-nación que no en un federalismo multi cefálico desvinculado de la gobernanza multinivel⁸. Integrar implica incorporar, agregar, unir, juntar, evoca al formar parte de una unidad; mientras que el federalismo, en palabras de Burgess, «es una combinación de diferentes factores socio-económicos e histórico-culturales que pueden identificarse como históricos, culturales, intelectuales, filosóficos, sociales, económicos, ideológicos y, en gran medida, territoriales, aunque

⁷ Padoa-Schioppa. A. (2011): «Europa tra declino e rinascita - riflessioni sulla costituzione europea», en D. Moro & S. Vannuccini (Edt.), *Il governo di un'economia federale sovranazionale e le sue istituzioni nell'esperienza europea (Antologia di contributi)*. Ventotene: Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli, pp. 104-121.

⁸ Fossum. J.E. (2017): «European federalism: pitfalls and possibilities», *European Law Journal*, Vol. 23, núm. 5, pp. 361-367.

en algunos casos, también como no territoriales»⁹. Un concepto poliédrico ilustrativo de las nuevas tendencias del federalismo en Europa, y, en la propia UE, que ahonda en la naturaleza multidimensional de sus complejidades, incluyendo el concepto de sistema político federal¹⁰.

Con todo, en lo que atañe al objeto central del presente análisis, la viabilidad del poder social regional a escala europea, interesa destacar la idea principal que subyace a estas críticas y en torno a la que se articula la división competencial entre la Unión y los EEMM que la integran, y los espacios para una participación ascendente de los niveles sub-estatales de gobierno. La retórica de la preeminencia de la integración negativa sobre la positiva, principal causa, se arguye, de la ausencia de una ideología federal propiamente supranacional, termina por reconducir los términos del debate en torno a una ideología o valoración contrapuesta de la idea de poder político que podemos ilustrar en el conflicto federalismo cooperativo-federalismo competitivo. En este sentido, es paradigmática la referencia a la transición de una integración negativa, centrada en la liberalización de los intercambios comerciales, a una positiva, con el Tratado de Lisboa, sustanciada en el rango constitucional de la necesidad política de las instituciones europeas de funcionar con el objetivo de mantener las condiciones de libre competencia en el mercado único. Desde esta óptica, la juridificación en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión (TUE), de la economía social de mercado, permitiría superar la equidistancia entre la centralidad incondicionada del mercado y la dimensión social europea. Esta gestión del sistema económico de la Unión por sus instituciones implica iniciar el avance hacia un Estado federal minimalista que deberá acompañarse de competencias exclusivas, entre otras, en las materias de flujos migratorios *ad intra*, comercio, moneda, y sistema bancario¹¹. Por lo tanto, asistimos a una suerte de mimesis entre el modelo de economía social de mercado y el espíritu federal. Frente a estas reflexiones, aunque compartiendo la aproximación metodológica a la cuestión federal en torno a la noción de constitución económica; otras tesis subrayan la ausencia de intercambio entre identidad (dimensión cultural) y redistribución (dimensión social y económica), que alejarían a la Unión del ideal federal y la situarían en el dilema centralización o descentralización. Señalando como principal factor de distorsión la formulación del gobierno débil-control fuerte que estructura la Unión Económica y Monetaria (UEM)¹².

⁹ Burgess. M. (2017): «Federalism, Federation, Devolution and Federal devolution in Europe: some conceptual and empirical reflections in comparative perspective», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13, p. 13.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 11-13.

¹¹ Moro. D. & Vannuccini. S (2011): Introduzione, en Moro. D. & Vannuccini. S (Edt.), *Il governo di un'economia federale sovranazionale e le sue istituzioni nell'esperienza europea (Antologia di contributi)*. Ventotene: Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli, p.22.

¹² Fossum. J.E. (2017): «European federalism: pitfalls and possibilities», *op.cit.*, pp. 369-370, y 379.

Ambos planteamientos enfocan las cuestiones de la distribución territorial del poder y de la intervención social y económica desde las directrices de la constitución económica europea, constitución material del proyecto de la Unión. No obstante, las dificultades derivadas del reparto de competencias entre los EEMM y la UE en los ámbitos económicos y sociales lejos de ser vistas como un obstáculo, como sostiene la segunda tesis, son funcionales a las exigencias de la competencia y profundizan la marginalidad y funcionalidad de la intervención social. La constitución económica de la Unión se construye como un proyecto opuesto a las transformaciones materiales incorporadas por el Estado social. De aquí que el establecimiento de un espacio social en el ordenamiento europeo (redistribución) estará condicionado por la fuerza irresistible de sus principios fundamentales, el mercado y la libre competencia. Esto no significa la retirada del Estado de la economía, como se defiende en el primer planteamiento, sino la participación del Estado, eso sí, subordinado a las mismas reglas del mercado que rigen para los sujetos privados. Tampoco implica un tímido avance hacia un gobierno federal de la economía europeo con una política presupuestaria propia impulsada por un poder político autónomo de imposición fiscal.

La economía social de mercado hunde sus raíces en la regulación indirecta alejada del constitucionalismo social y su panoplia instrumental articulada por los vínculos/límites al mercado. Su impulso a la desregulación social es paralelo al incremento de normas de regulación (véase el paquete de seis y dos medidas legislativas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento renovado). El mercado europeo como institución política determina las dinámicas de la división endógena del poder político, UE-EEMM; y exógena en los derechos internos a través del ámbito legal que permeabiliza las lecturas del espacio económico integrado del mercado como el ámbito institucional desde el que se define la relación entre las disciplinas normativas supranacional, nacionales y regionales. Siguiendo estas premisas, la garantía de este sistema se confía al nivel central europeo y no a la separación EEMM – mercado europeo. Sólo así puede entenderse el papel central y condicionante de los Estados en el proceso institucional europeo y la consideración del mercado como instituto jurídico.

2. Poder (social) territorial europeo, nacional y regional: los espacios posibles para un modelo social federal

Las consideraciones señaladas en el epígrafe anterior adquieren plena virtualidad en la composición jurídico-normativa de las políticas sociales articuladas por el ordenamiento jurídico europeo. La distribución de lo social entre los distintos niveles de gobierno es sintónica con los parámetros del mercado interior; aunque las previsiones del Título IX, Empleo, y del Título X, Política Social, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) parecen poner de relieve el

peso preponderante de la intergubernamentalidad, confinado el poder regional a un papel consultivo a través del Comité de las Regiones (CDR), en detrimento de una orientación tendencialmente centrípeta que fortalezca a las instituciones supranacionales. Sin embargo, las referencias a la adopción de medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los EEMM o la adopción, todo lo más, de un *regulatory minimalism* por los legisladores de la Unión, lejos de constituir ámbitos de gobernanza deliberativa donde se establecen los principios base que deben inspirar la definición de los intereses sociales de la Unión, se configuran como procedimientos que terminan por reforzar la legitimidad de la integración negativa. Precisamente, es el carácter mixto del sistema competencial social el que funciona como límite a la regulación social del federalismo interventor en el proceso redistributivo, como límite a la armonización de lo social y garante de la regulación de mínimos. Ya el párrafo tercero del artículo 151 del TFUE sanciona al mercado, su funcionamiento, como marco natural para la evolución de los objetivos sociales descritos en el primero de los apartados. Y, los instrumentos deliberativos y de derecho derivado para su consecución, matiza el apartado 2 a) del artículo 153, excluyen toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los EEMM. Nótese como este tipo de regulación social indirecta ha de cohonestarse con «la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión» (artículo 151, párrafo 2º).

La remisión a la competencia declinada en los términos de la competitividad, unida a la apostilla de la constitución económica europea, refuerzan las consideraciones descritas. Más incisiva, en cuanto a la rígida adscripción a las directrices de la GEE, es la configuración de la estrategia coordinada para el empleo contemplada en los artículos 145 a 150 del TFUE. La exigencia expresa de compatibilidad con las orientaciones generales de las políticas económicas y los principios rectores del artículo 119 del TFUE sobre los que se rigen (precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estables), apuntalan la hiperrigidez normativa de los principios estructurales de una economía de mercado abierta y de libre competencia. La jerarquía no es entre centro y periferia, sino entre el mercado como instituto político regulador del reparto de poder entre los distintos niveles de gobierno que integran el orden europeo. La unidad de mercado exige una unidad política contraria a la requerida por el vínculo social de la forma de Estado social, basada en la centralidad de las instituciones de la Unión que se corresponde con los mecanismos de garantía del mercado; a nivel estatal, las instituciones nacionales han de tutelar el cumplimiento del objetivo de estabilidad macroeconómica a través del establecimiento de férreos controles a los niveles regionales que ven, de esta manera, erosionada su autonomía política¹³.

¹³ Lasa López, A. (2017): «El modelo social autonómico del constitucionalismo de mercado: cuando la garantía de la igualdad real se sustituye por la del coste de financiación», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 62, pp. 123-148.

De tal forma que lo relevante no es la primacía federal o la mayor o menor participación estatal, tampoco el desplazamiento hacia técnicas de desregulación que favorecen a los poderes regionales, sino la ya apuntada dicotomía del federalismo en el marco de la relación política y economía. Así, se dirá, «hay que interpretar la clásica distinción entre federalismo dual, cooperativo y competitivo desde el prisma de la luz de la forma de Estado y sustituirla por el federalismo del Estado liberal del capitalismo industrial, el federalismo del Estado social del capitalismo fordista y el federalismo de la crisis del Estado social del capitalismo financiarizado. A ello habría que añadir las concreciones que demanda la actual crisis del modelo neoliberal»¹⁴. Las complejidades que entraña este tipo de razonamiento, donde la distribución del poder se sitúa en los cambios incorporados por las constituciones materiales de una y otra forma de Estado, unido a la crisis sistémica de la última experiencia evolutiva de la estrategia de acumulación del capital, el capitalismo financiero, conduce a desentrañar, previamente, qué tipo de federalismo demanda la constitución material de la Unión; y, dentro de éste, como se configura el orden de lo social entre los distintos niveles de gobierno.

Por lo pronto, la globalización de los procesos productivos, la revolución de las TICs, los riesgos de naturaleza global en el plano del medio ambiente, el crecimiento exponencial de la pobreza relativa, junto con la cronificación de la pobreza endémica o estructural, los fallos del sistema financiero y el capitalismo de casino, las deudas soberanas que depauperan a la ciudadanía europea en su dimensión cultural y de querencia al proyecto europeo; en la dimensión socio-económica descrita inciden significativamente en la reorganización y recomposición de las relaciones Estado-mercado, en las líneas estratégicas del federalismo de la crisis de la forma de Estado mercado o Estado economía. Con relación al federalismo de la UE reviste una doble caracterización en su carácter instrumental, primero, a la construcción del mercado común; segundo, a su consolidación y gestión; finalmente, a su recomposición y fortalecimiento tras la crisis de la GEE. Por una parte, la tendencia a la centralización de toma de decisiones (el mercado interior para garantizar su orden requiere de una instancia central) en el marco de instituciones caracterizadas por la jerarquía estatal; por otra parte, la sustitución de la sustancia del pacto (federal) constitucional por acuerdos de naturaleza técnico jurídica suscritos por los Estados (véase el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria). La primera de las dinámicas se materializó en torno a la técnica del principio de reconocimiento mutuo. La segunda, con el *impasse* de la UEM y la batería de medidas endógenas y exógenas al DUE que fortalecen los espacios de privatización de toma de decisiones, creando institutos de base estatal ajenos a los mecanismos de control

¹⁴ García Herrera. M.A. & Maestro Buelga. G. (2013): «Del federalismo competitivo al federalismo global de mercado», *Revista de Derecho Político*, núm. 88, pp. 17-18.

políticos y jurisdiccionales de las democracias del Estado pluriclase. La gestión uniforme de las políticas de redistribución y de protección social en el federalismo cooperativo del Estado social se transforma en la gestión uniforme de las políticas que refuerzan la centralidad del mercado, la competencia, y la disciplina.

Si hemos señalado que la constitución económica europea se construye como un proyecto opuesto a aquel del Estado social, lógicamente, el establecimiento de un espacio social en el ordenamiento europeo vendrá condicionado por la fuerza irresistible de sus principios fundamentales, el mercado y la libre competencia. La competencia define el espacio de intervención que es ahora el mercado. De hecho, la ausencia de mecanismos jurídicos vinculados a las tradiciones del constitucionalismo social en el espacio transnacional que den una respuesta a la demanda de la distribución acaba trasladando al ámbito social la competencia interterritorial en el seno de la UE. Es el diseño político-económico de la economía social de mercado como mecanismo desregulador de los vínculos políticos del Estado social y garante institucional de los mecanismos de mercado.

III. REGIONES, INTEGRACIÓN POSITIVA EUROPEA Y VÍNCULO SOCIAL CONSTITUCIONAL: LA CONJUGACIÓN DE UN DIFÍCIL TRINOMIO

1. La participación de las regiones en la creación del derecho social europeo

El actual referente de derecho originario, el Tratado de Lisboa, ha introducido una serie de novedades que, al menos, formalmente parecen transmutar el papel silente de las regiones en los procesos legislativos de la Unión para propiciar una intervención más proactiva. Estos instrumentos jurídicos han sido objeto de un análisis pormenorizado en distintos estudios que abordan la cuestión regional en la Unión¹⁵; y pueden resumirse en la ampliación de funciones del CDR a nivel institucional, jurídico y *rationae materiae*. Así, se contempla la cooperación con la

¹⁵ Cornell. A. J. & Goldoni. M. (2017): *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*. Oxford: Hart Publishing. Fromage. D. (2016): «Regional Parliaments and the Early Warning System: An Assessment Six Years after the Entry into Force of the Lisbon Treaty», *Luiss School of Government, Working Paper Series*, núm. 33. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2771143> (último acceso 30.06.2018). Frosina. L (2014): «Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los Parlamentos regionales y el desafío de la «multilevel governance», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 22, pp. 175-212. González Pascual. M. (2013): *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*. Institut d'Estudis Autonòmics.

Comisión Europea en la fase prelegislativa; la consulta preceptiva del Parlamento y el Consejo se ha ampliado a nuevos sectores (energía y cambio climático). Por otro lado, además del reconocimiento de mecanismos de control políticos ex ante, como el Mecanismo de Alerta Temprana (Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, y Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) para las regiones con competencias legislativas, se establecen otros de tipo jurisdiccional concretados en la facultad del CDR de interponer recurso ante el Juez de Luxemburgo contra actos legislativos en los que el dictamen del Comité sea obligatorio, se vulneren competencias o el principio de subsidiariedad (artículo 263, párrafo 3º).

A pesar de las expectativas abiertas por las novedades apuntadas, lo cierto es que la integración regional ascendente en la elaboración del DUE conlleva una importante asimetría; mientras las funciones del CDR son homogéneas para el conjunto de regiones y entes locales que lo integran, el mayor o menor éxito del mecanismo de alerta temprana dependerá de la propia estructuración a nivel interno de los niveles descentralizados. En el caso español, ni siquiera la reforma de la Comisión mixta para los asuntos europeos actuada por la Ley 38/2010, de 21 de diciembre¹⁶, ha permitido superar la naturaleza programática de los dictámenes autonómicos en materia de subsidiariedad, ni su incorporación condicionada, al dictamen de la Comisión mixta, por el requerimiento de denuncia de vulneración de dicho principio, en claro contraste con otras experiencias comparadas como la de los *Länder* en la República Federal de Alemania¹⁷.

En paralelo a las limitaciones que puedan derivarse de la articulación por los EEMM de la organización territorial interna, consideramos que la causa principal de este tibio protagonismo de las regiones reside en la decisión de sistema del orden europeo ya analizada. En materia de política de empleo, política social, y cohesión económica, social y territorial la consulta al CDR, de acuerdo con las disposiciones de TFUE, es obligatoria. Empero, desde una dimensión formal ¿cuál es el grado de eficacia jurídica de los dictámenes positivos o negativos elaborados por el Comité? Y, desde una dimensión material, ¿cómo actúan los límites de la constitución económica europea previstos en estas materias? Hemos comentado que tanto los principios estructurales del mercado y la competencia como las condiciones sanitarias de la GEE condicionan el marco de la coordinación social y de empleo a escala europea. Tampoco escapa a estos condicionantes la cohesión. Desde una perspectiva económica, la

¹⁶ Boletín Oficial del Estado, núm. 309, de 21 de diciembre de 2010, pp. 104943-104944.

¹⁷ Fromage. D. (2016): «Regional Parliaments and the Early Warning System: An Assessment Six Years after the Entry into Force of the Lisbon Treaty», op.cit., pp. 11-13. Frosina. L (2014): «Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los Parlamentos regionales y el desafío de la «multilevel governance», op.cit., pp. 194-197.

cohesión implica una reducción de las disparidades entre diferentes áreas, y, por lo tanto, un desarrollo coordinado de todas las regiones y Estados en aras a facilitar, en términos reales, la competencia dentro del mercado interior. Por lo que respecta al aspecto social de la cohesión, este recomienda, de una manera vaga e imprecisa, la reducción de las desigualdades entre la ciudadanía de las áreas más prósperas y la de las áreas menos desarrolladas¹⁸.

Dentro del conjunto de disposiciones del Título V, y después de confirmar como objetivo de la Unión el desarrollo y la búsqueda de acciones encaminadas a fortalecer la cohesión a través de la reducción de las disparidades de las regiones menos favorecidas (artículo 174 TFUE), se requiere a los EEMM dirigir y coordinar su política económica de tal forma que estos objetivos sean tomados en cuenta en la ejecución de las políticas comunes del mercado interior (artículo 175 TFUE). Desde esta perspectiva, la cohesión económica y social se inscribe en un contexto del todo diverso y extraño a aquel de la legítima reclamación de una garantía jurídica de los derechos sociales fundamentales, y, de la todavía más legítima defensa de los vínculos del constitucionalismo social. La redistribución llevada a cabo por los fondos estructurales no se traduce en derechos subjetivos a favor de los individuos o grupos, sino que el enfoque es estrictamente territorial. Más bien se conecta con una lógica sectorial que persigue evitar una diversidad de reglamentaciones dañina a la competencia y al mercado interior, en clara sintonía con los parámetros de la economía social de mercado que preside los inicios de la formación del espacio social europeo y, por ende, de los espacios del poder social estatal y regional en la Unión.

2. Autonomía social en la Constitución española de 1978 y federalismo de mercado (europeo): la ruptura material del poder social constitucional territorial

El análisis del modelo territorial en nuestro texto fundamental ha estado caracterizado por su reconducción a la lógica de los parámetros de la estatalidad, desvinculándolo de nuevas realidades constitucionales materiales que rompían y rompen el trasunto de la dialéctica unidad-autonomía propia del federalismo de signo cooperativo del Estado social. Estas reflexiones, aunque pudieran obedecer a la lógica del incipiente Estado de las Autonomías de los primeros momentos de singladura de la Constitución, no

¹⁸ Concretamente, de acuerdo con los párrafos segundo y tercero del artículo 174 del TFUE «La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas». «Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por la transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

tuvieron en cuenta que la forma de Estado social, positivizada por el artículo 1.1 de la CE, vivía su propia crisis y cuestionamiento en los países miembros que habían hecho de esta forma de Estado el principio estructural de sus constituciones. Esto es, la vigencia formal de lo social contrastaba con la realidad de una nueva forma de ordenación del poder que empezaba a postularse por los principales dirigentes políticos europeos, un federalismo de signo contrario¹⁹. De forma tal que mientras el debate doctrinal español discurría entre las necesarias reformas del modelo territorial en clave federal o las vindicaciones secesionistas, en nuestro entorno, y, sobre todo, en el ordenamiento de la Unión, adquirirían plena vigencia en el debate regional los postulados de un federalismo de mercado. La reacción al déficit de legitimación por el que atraviesa el Estado social se articula en las propuestas neoliberales de descarga de funciones interventoras del Estado a los gobiernos intermedios; sintetizadas en torno a una concepción del federalismo en clave competitiva o «*a race to the bottom*» que recupera el discurso de la valencia dual del principio federal adaptándolo a los nuevos postulados emergentes de la economía mundial o globalizadora²⁰.

De modo que la valoración global del poder territorial en los términos de conflicto entre modelos constitucionales, Estado social-Estado mercado, frente a las lecturas sesgadas del conflicto entre centralización y descentralización, ofrece una perspectiva metodológica distinta donde el elemento fundamental es el acoplamiento de la política y la economía al hilo de la actual superación de la forma de Estado social. Precisamente, este es el enfoque que hemos adoptado desde el inicio de la presente reflexión, lo que implica: en primer lugar, valorar, si quiera brevemente, las relaciones entre el vínculo social y el mercado en el constitucionalismo social, como elemento condicionante de la división territorial del poder en esta forma de Estado para; en segundo lugar, analizar su posterior confrontación con la articulación de la política y la economía en el federalismo del constitucionalismo de mercado; y, finalmente, reflejar la metamorfosis de las relaciones entre el poder político regional y el poder político estatal en el contexto del federalismo de mercado.

De acuerdo con la constitución material del Estado social, incardinada en el pacto entre los sujetos de la pugna redistributiva, la atribución de competencias en materia de protección social requiere, siguiendo a García Herrera y Maestro Buelga, partir de un concepto de protección social integral que, si bien se desenvuelve entre las dinámicas de protección social contributivas conexas al mercado de trabajo y atribuidas a los poderes políticos centrales, y las dinámicas de protección social alejadas del trabajo encomendadas a los entes descentralizados, exige, en todo

¹⁹ Lasa López. A. (2013): «Gobernanza económica europea y modelo territorial de distribución del poder», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 92, pp. 153-172.

²⁰ Sáenz Royo. E. (2003): *Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*. Madrid: Thomson-Civitas, p. 338.

caso, un enfoque holístico que aprehenda la *vis* expansiva de la protección social demandada por los principios constitucionales del Estado social²¹. En consecuencia, la descentralización política de la asistencia social, legitimada por constituir un ámbito ajeno al intercambio capital-trabajo, no es óbice para su configuración como subsector residual o marginal de la protección social, confinado a planteamientos de indigencia o mera supervivencia. Por su parte, la atribución a las instancias centrales de la competencia exclusiva en materia de Seguridad Social por su repercusión en la unidad del mercado, también se inscribe en la tesis de la concepción totalizadora de la protección social descrita.

En estos términos, los condicionantes que la interrelación política-mercado comporta, y sus efectos en los ámbitos de intervención que corresponden a los poderes políticos territoriales, no pueden sustraerse a la concepción global de la protección social. Esta profunda interrelación impide situar la cuestión de la descentralización del poder y la garantía de los contenidos del Estado social en términos de esferas separadas e incontaminadas: la asignación, en exclusiva, a las Comunidades Autónomas (CCAA) de políticas sociales parejas a la inercia asistencial; la asignación al Estado de políticas sociales insertas en el perfil contributivo. Por el contrario, la búsqueda de mecanismos de cooperación y coordinación entre poderes, sin querer significar con ello una merma o menoscabo de títulos competenciales, tiene como finalidad concitar las técnicas de actuación descentralizadas con la naturaleza integral de la protección social adscrita al constitucionalismo social. En definitiva, asegurar una «homogeneidad social básica» o uniformidad de las condiciones de vida que evite una intervención territorial diversificada tal que haga irreconocible un modelo de desarrollo social solidario e integrado²².

En sentido discordante, la constitución material del federalismo de mercado tiene como finalidad garantizar la jerarquía del mercado interior, desplegando sus efectos sobre las políticas sociales estatales y regionales. La autonomía de estas políticas es relativa, al estar sujetas a las reglas del mercado. La liberalización o desregulación de las sujeciones sociales al mercado, junto con la integración económica, expone a las políticas sociales estatales y regionales a una sujeción al coste competitivo que diluye la centralidad homogeneizadora del Estado social y su potencial corrector de las desigualdades estructurales generadas por el mercado. Asistimos a la dinamización de estrategias de desregulación social competitiva entre legisladores como una alternativa al proceso centralizador de la armonización de los estándares y regulaciones sociales, favoreciendo un debilitamiento del poder central. La ausencia de mecanismos de disciplina social

²¹ García Herrera. M.A. & Maestro Buelga. G. (1999): *Marginalidad, estado social y prestaciones autonómicas*. Barcelona: Cedecs, pp. 91-93.

²² Lasa López. A. (2017): «El modelo social autonómico del constitucionalismo de mercado: cuando la garantía de la igualdad real se sustituye por la del coste de financiación», op.cit., pp. 130-131.

de los fallos del mercado, principal acicate de la crisis del federalismo del capitalismo financiero, ha generado la mutación de esta articulación de los mecanismos de dirección y gestión de los niveles de gobierno trasladando las presiones de la competitividad en las relaciones de poder del mantenimiento de las diversidades y la atracción de capital a la financiación de los bienes públicos, erosionando el poder regional. Como ya advirtiera el CDR en su dictamen de 2013, «se opone decididamente a que la crisis económica y de la deuda y las medidas de austeridad que ha sido necesario adoptar en toda Europa se utilicen en algunos Estados miembros como pretexto para centralizar más competencias, para llevar a cabo una descentralización sin financiación adecuada o para simplificar, reducir o incluso eliminar estructuras subnacionales, lo que en definitiva conduce a una merma de la democracia regional y local, una tendencia basada en la errónea suposición de que los servicios públicos resultan menor onerosos si se trasladan al nivel central de gobierno»²³.

España no ha escapado a esta tendencia centrípeta del federalismo de mercado. Un destacado sector constitucional ha denunciado la ablación de las competencias sociales de las CCAA por el Estado haciendo un uso abusivo de títulos transversales (principalmente, el artículo 149.13 CE, bases y coordinación de la planificación de la actividad económica) que terminan por dismantelar el cumplimiento por los poderes políticos regionales del mandato constitucional de desarrollo de los valores del Estado social²⁴. Una erosión avalada por la jurisprudencia constitucional en sus recientes pronunciamientos sobre los conflictos competenciales en materia social entre el nivel central y los niveles descentralizados de gobierno. La alteración de la relación bases-desarrollo adoptando un criterio desformalizado cuya finalidad es la garantía-tutela del orden de mercado europeo terminar por vaciar de contenido las competencias exclusivas de las CCAA en materia social. Si descendemos al grueso del conflicto, la composición de intereses entre unidad y autonomía se torna funcional a la constitución económica europea reforzada o a la nueva GEE resultante de la crisis del capitalismo financiero. La reorganización del sistema financiero anclada a la planificación general de la economía, cuya competencia básica se confiere al Estado (representando la unidad), justifica vaciar, incluso, títulos competenciales autonómicos exclusivos como es la materia de vivienda (generando la ruptura de la autonomía social). El ciclo del modelo social del postfederalismo de mercado quedó inaugurado con la STC 93/2015²⁵, y se ha

²³ Dictamen del Comité de las Regiones – La descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la UE. Diario Oficial de la Unión Europea, de 17.5.2013 (2013/C 139/08), p. C 139/41.

²⁴ Vírgala Foruria. E. (2017): «El modelo federal español (reforma territorial ¿federal?)». En E. Álvarez Conde & M. Álvarez Torres (Edt.). *Reflexiones y propuestas sobre la reforma constitucional española*. Granada: Comares, p. 370. Montilla Martos. J.A. (2018): «La evolución de las competencias compartidas bases-desarrollo», *Revista de Derecho Político*, núm. 101, pp. 573-605.

²⁵ Pleno. Sentencia 93/2015, de 14 de mayo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 4286-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley

consolidado con la ya citada, *ab initio*, STC 15/2018, de 22 de febrero de 2018²⁶. En sendos asuntos se apelaba a la función social de la vivienda como dimensión objetiva dirigida a la remoción de la desigualdad estructural proclamada por el artículo 9.2 CE. Si se hubiera dado cumplimiento a los valores del federalismo cooperativo de la forma de Estado social (paliar las situaciones de necesidad o emergencia social de los colectivos desfavorecidos por falta de alternativa habitacional, y, por ende, en cumplimiento de las bases materiales que definen la forma de Estado social) el anclaje constitucional del título habilitante para una intervención homogénea del Estado hubiera sido otro, el artículo 149.1.1. De modo que sólo vinculando este tipo de razonamientos a la centralidad del vínculo económico que sanciona el federalismo de mercado, podemos entender la legitimación de una intervención irrestricta del Estado en esta materia. La regulación de máximos de lo básico por el Estado que expulsa toda facultad de actuación normativa de las CCAA se comporta como mecanismo de recomposición de la estrategia de acumulación del capital, actúa como parámetro de control de la disciplina financiera garantizando la ortodoxia fiscal y restringiendo el potencial de los derechos sociales autonómicos.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: POTENCIALIDADES DEL VÍNCULO SOCIAL REGIONAL EN EL MARCO DE LOS CINCO ESCENARIOS DEL DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL EUROPEA

El declive de la autonomía de la decisión socio política regional en la gestión de la crisis y postcrisis del capitalismo de casino y la deuda privada no solo se ha manifestado en la nula participación de las regiones con competencias legislativas en los nuevos espacios de toma de decisiones de tipo *soft*, como el Semestre Europeo

de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Boletín Oficial del Estado, núm. 146, de 19 de junio de 2015, páginas 51425 a 51464. Al respecto, señala Montilla Martos como «De esta forma, la doctrina del Tribunal Constitucional ha mutado la naturaleza de las bases del Estado. La consecuencia política es la aminoración del espacio competencial autonómico y la evidente imposibilidad de desarrollar políticas propias en el ejercicio de competencias compartidas. De esta forma, se contradice el propio fundamento constitucional de esta categoría competencial pues los poderes normativos autonómicos no proceden del poder general del Estado sino de la Constitución». Montilla Martos. J.A. (2018): «La evolución de las competencias compartidas bases-desarrollo», op.cit., p. 587.

²⁶ En esta sentencia, al igual que en la relativa al Decreto andaluz, el objeto del proceso se sustancia en si la Comunidad Foral de Navarra puede legislar en materia de vivienda más allá del restringido marco del fomento, y, por ende, desarrollar una política propia que de actuación normativa a la competencia exclusiva reconocida por el artículo 148.1.3ª, sin menoscabar la consideración desformalizada e ilimitada del TC de la regulación de lo básico por el gobierno central.

o la Troika, con una incidencia directa en los contenidos de la autonomía política a través de recomendaciones que, caracterizadas en apariencia como documentos programáticos, se comportan como instrumentos de *hard law* con capacidad para condicionar los poderes normativos autonómicos. Paradigmático, en este sentido, es la consideración del memorando de entendimiento de 20 de julio de 2012 firmado con la UE como parte integrante de la unidad de las nuevas bases materiales que articulan la tutela del modelo social y político del federalismo de mercado por los legisladores estatales²⁷.

En este escenario, las expectativas reales para la realización de un poder social en la fase ascendente requieren de una previa aproximación a las distintas opciones que se barajan sobre la dimensión social de Europa, para la cual, es de obligada referencia el documento de reflexión que sobre esta cuestión difundió la Comisión Europea el 26 de abril de 2017. En él, las referencias expresas a los niveles subnacionales son más bien escasas, todo lo más periféricas dentro del debate sobre la cuestión social y, en términos de divergencias entre regiones. No obstante, cuando a lo largo del documento se menciona que los regímenes de renta mínima ayudaron a las personas a cubrir sus necesidades básicas y a vivir con dignidad (página 12), o cuando se señala la incidencia que los interrogantes del nuevo mundo del trabajo tiene en ámbitos tales como las redes de asistencia social (página 17), se está haciendo una alusión velada a las regiones, y, en particular, a los nuevos riesgos sociales cuya gestión, a tenor del reparto competencial del Título VIII de la CE, les corresponde en exclusiva. De tal forma que, al menos en la fase descendente, las regiones seguirán siendo interlocutores necesarios de la composición e integración de los conflictos de naturaleza social; cuestión distinta es que su papel en esta materia se aminore ante el rigor de las reformas fiscales y laborales. Si bien en la fase ascendente todo parece apuntar, a tenor de las cinco opciones y sus significados para la integración positiva europea que establece el documento de reflexión, que las regiones seguirán siendo meras espectadoras del porvenir de la creciente asimetría entre el vínculo económico y el vínculo social europeo.

Si nos centramos en la primera opción, seguir igual²⁸; o, en la segunda, sólo el mercado único²⁹, solo resta añadir que la centralidad del mercado seguirá rigiendo

²⁷ Véase el voto particular, parcialmente discrepante, formulado por la Magistrada Encarnación Roca i Trías, al que se adhiere el Magistrado Fernando Valdés, en la STC 93/2015, p. 51457.

²⁸ Esta opción implica que la UE-27 aplica y mejora su actual programa de reformas en la materia. Las prioridades se actualizan periódicamente, se abordan los problemas a medida que van surgiendo y se va desarrollando la legislación en consecuencia. Esto significa para la dimensión social que los derechos de la ciudadanía que derivan del marco jurídico europeo se respetan en toda la Unión (página 21 del Documento).

²⁹ Esta opción implica que la UE-27 solo profundiza en los aspectos claves del mercado único, y, en lo que respecta a dimensión social significa limitarla a la libre circulación con el consiguiente distanciamiento de los mercados laborales nacionales, y, por ende, el riesgo creciente de costes laborales divergentes y la amenaza del *dumping social* (páginas 24 y 25 del Documento).

los designios de la composición territorial del poder con el consiguiente riesgo de una competencia entre desregulaciones sociales, más acentuada en el segundo de los escenarios. La tercera opción, que aboga por un federalismo flexible, Los que desean hacer más³⁰, hacen más, termina por desencadenar una relación asimétrica entre niveles de gobierno que también puede desembocar, a largo plazo, en un crecimiento exponencial de las desigualdades y el reconocimiento de derechos. El cuarto escenario, Hacer menos, pero de forma más eficiente³¹, permite, por lo menos, apuntalar una regulación de mínimos en las materias sobre las que exista un consenso, pero, al mismo tiempo, también genera una competitividad entre niveles con importantes riesgos de *dumping* social. La última de las opciones, Hacer mucho más conjuntamente³², entronca con la filosofía de la cooperación entre los niveles de gobierno, y, es sin duda, la opción más deseable, al corregir la falta de simetría presente en los escenarios tres y cuatro. Empero, para que fuera factible, sería necesario el reconocimiento de una competencia igualadora que garantizara la homogeneidad en toda la Unión en aquellas materias esenciales para la realización de los valores de los que el proyecto europeo es portador. Dos consideraciones al respecto: la cesión de mayores cotas de soberanía a la Unión es una opción poco improbable en la actualidad. Y, por otro lado, los valores de los que es portadora la Unión se caracterizan por la jerarquía de aquellos adscritos a la decisión de sistema, luego la intervención uniforme de las instituciones europeas en este sector, la integración positiva, se articularía en términos opuestos a los del federalismo cooperativo del Estado social.

Estas valoraciones se han de conjugar con el análisis de otros documentos políticos donde las cuestiones sociales y regionales tienen un impacto tangencial en la valoración de acciones de dinamización para la integración negativa. En esta óptica, el Documento de Reflexión sobre el encauzamiento de la globalización³³ de la Comisión Europea,

³⁰ Esta opción implica que los EEMM que lo deseen pueden llevar a cabo una mayor colaboración, cooperación reforzada, en ámbitos con impacto social específico como los mercados de trabajo, la competitividad, el entorno empresarial y la administración pública. Esto significaría para el modelo social europeo una mayor convergencia en términos de mercados laborales más integrados, sistemas sociales y sanitarios más eficaces y sólidos, pero también una mayor complejidad de los procesos decisorios y de la supervisión y aplicación de las normas (páginas 26-27 del Documento).

³¹ Esta opción implica una intervención selectiva en los ámbitos elegidos por los EEMM, mientras que en los demás ámbitos se deja de actuar o apenas interviene. Esto significa para la dimensión social una regulación de mínimos en las nuevas normas en materia de protección de los consumidores, medio ambiente, y salud y seguridad en el trabajo; importantes divergencias en salarios, legislación social y niveles impositivos, así como menos igualdad de derechos sociales (página 21 del Documento).

³² Esta opción implica la necesidad de reevaluar el actual equilibrio de competencias entre la Unión y los EEMM, abordando los cuatro instrumentos: legislación, cooperación, orientación y financiación. Esto significaría para el modelo social europeo la plena armonización, en determinados ámbitos (seguridad social, pensiones, inspección de trabajo, programa Erasmus, enseñanza), frente al establecimiento de estándares de mínimos (páginas 28-29 del Documento).

³³ COM (2017) 240 de 10 de mayo de 2017.

configura a esta como un fenómeno secular guiado por el instinto humano de buscar siempre nuevas oportunidades en el intercambio de ideas y mercancías, y, sujeta a cambios incesantes tales como las cadenas de suministros o la economía de datos que, en la actualidad, se incrementan de manera exponencial. Falta en esta visión dinámica la caracterización de la globalización como estrategia política de naturaleza global. Nos encontramos con que la estrategia política de los Estados se centra en la búsqueda de marcos de acción de larga duración basados en compromisos institucionales a través de los cuales puedan participar en la gestión e identificación de estos procesos de reestructuración globales.

El espacio económico europeo es sin duda singularmente paradigmático en relación con la caracterización de la globalización como estrategia de acumulación que define nuevos límites y nuevas oportunidades para los Estados. La singularidad de este proceso estriba en que los límites impuestos por la centralidad del mercado, como nuevo paradigma establecido por la constitución económica de la globalización, no sólo son determinantes del desmantelamiento de los vínculos políticos de la constitución económica del Estado social, sino que, además, también determinan los nuevos principios organizativos del sistema. La coordinación monetaria y las políticas económicas disciplinantes representan los elementos de legitimación del mercado global de la organización estatal que se han visto consolidados en el ordenamiento jurídico europeo a través de su recepción en la UEM³⁴.

Continua la Comisión con el enfoque más tecnificado del concepto al abordar la respuesta de Europa en el interior a los desafíos globalizadores consistente en el desarrollo de la resiliencia a través de una mejor distribución de los beneficios y el fomento de la competitividad a largo plazo. Sin embargo, llama especialmente la atención el primero de los aspectos: «una redistribución justa y equitativa de la riqueza, así como inversiones centradas en fomentar la inclusión social de los grupos más vulnerables, incluidos los migrantes, contribuirán a reforzar la cohesión social» (página 18). Precisamente, la ausencia en la GEE mejorada de mecanismos que legitimen una redistribución social a escala europea continúa siendo el principal lastre para la consecución de una ciudadanía social inclusiva europea. Contrariamente a esta tesis de una mejor distribución de los beneficios de la globalización, junto con una protección social eficaz, las instituciones supra e intergubernamentales han apostado por un debilitamiento de los mecanismos correctores de los fallos sociales del mercado para centrarse, exclusivamente, en la imposición de límites de contención de políticas fiscales anticíclicas y expansivas. Y, en una reducción, sin precedentes, en el viejo continente europeo del gasto público en los sistemas de protección social impulsando la externalización, cada vez mayor, de la gestión de los servicios sociales.

³⁴ Boyer. R. (1996): « State and Market. A new engagement for the twenty first century?». En R. Boyer & D. Drache (Edt.), *States against markets. The limits of globalization*. London: Routledge, p. 97.

A ello habría que añadir la integración de la lucha contra la pobreza y las exclusiones dentro de las terapias deflacionistas y de enfriamiento económico que acompañan a los acuerdos del Semestre Europeo, incentivando los postulados de la mercantilización en las políticas activas de los sistemas de protección social nacionales y regionales. Por otro lado, dentro de esta respuesta endógena a la globalización, y, como uno de los elementos esenciales, se cita textualmente «la estrecha asociación con unas regiones más capacitadas» dirigida a que todas las regiones puedan beneficiarse del mercado interior y prepararse mejor para hacer frente a los desafíos de la estrategia global del mercado, a través de estrategias de capacitación que estimulen la captación de inversiones y el ascenso en las cadenas de valor (página 21). La tendencia de la dinámica del capital industrial a estar subordinado a la lógica de la hipermovilidad del capital financiero implica una especialización flexible unida a una tecnología de la información, una recomposición técnica del capital que se traslada al ámbito regional más próximo a la interacción de la industria con la ciudadanía. En estos términos se expresa la relación entre la constitución económica del proceso globalizador y el vínculo social regional.

En la actualidad, si los poderes regionales quieren preservar su capacidad de autogobierno necesariamente han de tener una participación plena y efectiva en el espacio supranacional europeo, tanto en los procesos decisorios como en los legislativos. No obstante, la cuestión regional está ausente en las propuestas dominantes de corrección del déficit democrático de la Unión (a medio camino entre una transnacionalización de la democracia europea con la incorporación de un sistema bicameral o una descentralización flexible que circunscriba el orden europeo a la garantía de la unidad de determinados elementos comunes, pero respetando la diversidad existente en los países miembros). En esta tesitura la alternativa pasa o por la articulación y defensa de un federalismo (social) de la resistencia capaz de aplacar los embates de las fuerzas dominantes impulsoras del credo neoliberal y de la retirada de los espacios públicos de intervención social (regionales); o por la aceptación de que no hay una opción política capaz de hacer frente a la consolidación del federalismo de mercado europeo. El sino del gobierno de una economía federal supranacional frente al sino de la perpetuación de las reglas de funcionamiento del capitalismo financiero y la transformación de los gobiernos democráticos (nacionales y regionales) en comités gestores de los intereses financieros globalizados³⁵.

³⁵ García Herrera. M.A. & Maestro Buelga. G. (2013): «Del federalismo competitivo al federalismo global de mercado», *op.cit.*, p. 47.

La contribución federal de la Política de Seguridad y Defensa

MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO SOLSONA

*Secretario General del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo
y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Europea*

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad
Herramientas para afrontar nuevos retos de seguridad
La Cooperación Estructurada Permanente y la Iniciativa para la Intervención Europea
Colaboración con el Reino Unido tras el Brexit
Nuevo marco institucional para la Defensa Europea
La llegada de Trump
Complementariedad UE-OTAN
Una defensa europea más supranacional
Bibliografía

La política de Seguridad y Defensa de la UE siempre ha sido una de las partes inalienables del corazón de la soberanía nacional. El ensayo de la cooperación supraestatal fallida de los años 50 no volverá a nivel jurídico hasta 2009 con el Tratado de Lisboa. A nivel político se intentará en 2003 con la Estrategia de Seguridad liderada por el Alto Representante, Javier Solana, y posteriormente con su homóloga, Federica Mogherini, en 2016 cuando se ponga en marcha la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la UE (EUGS). Desde ese último momento hasta la actualidad, los pasos que se han dado han sido inmensos y contribuyen a federalizar la UE.

En los años 50, los seis países fundadores fracasaron en su intento de crear un ejército europeo cuando la Comunidad Europea de Defensa (CED), diseñada por René Pleven, fue vetada por la Asamblea Nacional francesa. La defensa europea pasó a formar parte de la OTAN fundada por el tratado de Washington en 1949. Las tensiones entre los defensores de la Alianza y los europeístas estaban servidas. Por una parte, los atlantistas defendían la primacía del vínculo con EEUU y la OTAN en defensa. Por otra parte, los más europeístas apostaban por la integración en materia de Defensa para tener autonomía respecto a los EEUU. Y en medio, la UEO que será el punto de encuentro entre atlantistas y europeístas al ser definida como pilar europeo de la Alianza.

El origen de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) podría situarse en la Cooperación Política Europea de 1972 cuando se intentó coordinar la política exterior de los Estados miembros. Pero no será hasta Maastricht en 1992 cuando se adopte la PESC y se abra la puerta a la cooperación militar a escala europea. Uno de los 3 pilares del Tratado de la Unión Europea será la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), aunque esta última no entrará en vigor hasta la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1999. Su evolución se ha visto influida por tres dinámicas principales¹: la de integración europea modificada por los Tratados, la transatlántica con la interdependencia entre la OTAN y la UE y, en tercer lugar, la dinámica de los cambios estratégicos en el contexto internacional. Ámsterdam institucionalizó las misiones Petesberg, para el desarrollo de determinadas misiones de paz o humanitarias en terceros países.

La Guerra de los Balcanes supuso un fracaso para la UE como actor a nivel de seguridad. La Cumbre franco-británica celebrada en Saint-Malo en 1998 subrayará la necesidad de una capacidad de actuación autónoma de la UE en respuesta a crisis internacionales, “sobre la base de una fuerza militar creíble, procedimientos de decisión para utilizarlas y voluntad para hacerlo².”

En la cumbre de Colonia de junio de 1999, en plena crisis de Kosovo, el Consejo Europeo aprobó la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) e introdujo también la “autonomía de acción” con el fin de actuar en las crisis internacionales de manera autónoma o con intervención de la OTAN³.

En las posteriores cumbres de Colonia, Helsinki y Feira se puso sobre la mesa la necesidad de crear un mecanismo civil de gestión de crisis en el marco de la PESD. Con la Operación Concordia⁴ en Macedonia, la UE entró en el campo de la gestión de crisis. Bajo ese paraguas se enmarcan las intervenciones en el exterior, con un componente civil o militar, en el que se apoyan procesos de mantenimiento o consolidación de paz tras el cese de un conflicto armado⁵.

En Ámsterdam se recogerá el embrión de la PESD que se desarrollará de manera más profusa en el Tratado de Lisboa de 2009. Un acuerdo que contiene los instrumentos

¹ BARBÉ, E. (Dir.). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos. 2014.

² Franco-British St. Malo Declaration (4 December 1998) https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24ff/publishable_en.pdf

³ ARTEAGA, F. (2017). *La autonomía estratégica y la defensa europea*. *Real Instituto Elcano*. ARI 76/2017.

⁴ La Operación Concordia fue lanzada el 31 de marzo de 2003 en la antigua República Yugoslava de Macedonia, en el marco de los Acuerdos *Berlin Plus*.

⁵ GARCÍA, J. *La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea*. *Revista UNISCI*. N.º 42. Octubre 2016.

sobre los que poner en marcha la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y poder profundizar en la Defensa Común Europea.

Los ataques terroristas del Daesh sufridos desde 2015 en territorio europeo y la inestabilidad en el vecindario tanto del Sur, tras las guerras de Libia y de Siria e Irak y los graves problemas del Sahel; como en el Este, tras la invasión ilegal de Rusia en Crimea y la guerra en Ucrania; abren la puerta a una mayor cooperación en seguridad y defensa en la UE. Si a esto le añadimos la eventual salida de Reino Unido de la Unión Europea y aislacionismo y el “America first” de la administración Trump, no queda más remedio que incrementar la integración europea en materia de seguridad y defensa.

LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

Europa debía afrontar estos retos y amenazas y para ello ya se dotó de una nueva Estrategia global (EUGS)⁶ para la seguridad interna y externa, impulsada por la Alta Representante, Federica Mogherini, que la presentó en el Consejo Europeo de junio de 2016 tras el Brexit.

La EUGS se centra en prioridades de seguridad como el terrorismo, las amenazas híbridas y territoriales, el cambio climático, la volatilidad económica y la inseguridad energética, para las que se requiere una política clara y unificada. Para proteger «nuestro pueblo y nuestro territorio», como afirma la estrategia, la respuesta no es aislar a Europa del mundo, sino participar de manera productiva, que es lo que se espera de la economía más grande del mundo, y una entidad que comprende alrededor de 500 millones de personas

La Estrategia recoge un listado de los intereses vitales de la UE y sus Estados miembros: la paz y seguridad de los ciudadanos y el territorio de la UE; la prosperidad que implica un mercado interior sólido y un sistema internacional abierto; democracia como valor fundamental a promover junto al respeto y promoción de los derechos humanos, libertades y estado de derecho; y un orden mundial basado en normas y en el multilateralismo.

Junto a estos intereses prioritarios, la EUGS identifica cinco prioridades en la acción exterior: la seguridad de la propia UE; los Estados vecinos; cómo hacer frente a los conflictos y crisis; órdenes regionales de cooperación en todo el mundo; y una gobernanza mundial eficaz y más acorde con la realidad internacional.

⁶ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

Tanto en el Discurso sobre el Estado de la Unión del presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, ante el Parlamento Europeo como en la posterior Cumbre del Consejo Europeo en Bratislava en septiembre de 2016, se dejó claro que Europa debía hablar con una sola voz en el mundo y había que reforzar su seguridad y defensa con nuevas medidas que solventasen los problemas que más preocupan a los ciudadanos: terrorismo, crisis migratoria y los efectos negativos de la globalización. La UE debía tomar el liderazgo en la escena internacional, desarrollar una arquitectura de seguridad europea que se complementase con la OTAN e implementar las herramientas de política exterior, seguridad y defensa que definió en el Tratado de Lisboa para conseguir la autonomía estratégica, recogida en la EUGS, que permita a Europa defenderse a agresiones de terceros sin necesidad de recurrir a la Alianza⁷.

La Unión Europea tiene desplegadas en la actualidad 16 operaciones (6 militares y 10 civiles). Para Mogherini el poder simbólico de la UE no basta y para ser creíble debe incrementar su potencia en materia de seguridad y defensa para que en el futuro pueda gozar de dicha autonomía. «Como europeos, debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad. Frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos. Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros –la mayoría de los cuales son europeos– de un ataque exterior, los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras⁸».

Esta declaración de principios contenida en la Estrategia Mogherini requiere de un incremento del presupuesto para seguridad y defensa, mayores capacidades y cooperación, una estructura militar más unida, una sólida industria europea de defensa y voluntad política por parte de los Estados miembros⁹.

Cuando se habla de autonomía estratégica hay que preguntarse en qué partes del mundo y qué tareas militares necesitan los europeos para poder emprenderlas por sí mismos, sin los Estados Unidos.

⁷ BENEDICTO SOLSONA, M. A. Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE. Cuaderno de Estrategia 184. Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid. Febrero de 2017.

⁸ A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

⁹ BENEDICTO SOLSONA, M. A. Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE. Cuaderno de Estrategia 184. Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid. Febrero de 2017.

HERRAMIENTAS PARA AFRONTAR NUEVOS RETOS DE SEGURIDAD

La UE cuenta con herramientas para afrontar estos problemas, como las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad, recogidas en el Tratado de Lisboa, que deberían poder implementarse para hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior. Hasta 2016, puede decirse que hubo una falta de voluntad política, pero desde que entró en vigor la Estrategia de Seguridad Global de la UE, la Unión de la Defensa comenzó a caminar.

El objetivo es el establecimiento de una capacidad de defensa común europea y para lograrlo los Estados deben poner las capacidades civiles y militares a disposición de la UE. La PCSD impone a la UE la necesidad de contar con medios y capacidades de naturaleza militar sin duplicidades innecesarias y con el fin de eliminar tensiones entre la autonomía de la UE y la exigencia de compatibilidad con la OTAN.

Una de las herramientas clave que recoge el Tratado de Lisboa, tal y como citábamos anteriormente, son las cláusulas de solidaridad y la de asistencia mutua. A través de la cláusula de solidaridad se podrá prestar asistencia a cualquier país miembro víctima de un atentado terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano que lo solicite (art. 222TFUE) dentro de las fronteras de la UE a petición de las autoridades políticas. La UE movilizará todos los instrumentos incluidos los militares para proteger las instituciones y a la población civil¹⁰.

Esta no es cláusula que activó Francia tras ataque terrorista del Daesh en París. El presidente Francois Hollande demandó apoyo militar fuera de su territorio y por eso invocó la cláusula de defensa colectiva o de asistencia mutua por la que los Estados miembros prestarán ayuda con todos los medios a su alcance en caso de una agresión armada (art. 42.7). Algunos académicos la consideran “equivalente al art. 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica porque es una alianza defensiva que surge ante la necesidad de establecer un mecanismo que garantice la seguridad en los países europeos¹¹”. El 42.7 obliga a la ayuda y asistencia por parte de todos los EM, pero de manera asimétrica. Así los países neutrales no excederán del umbral de la mera solidaridad política y en los que también son miembros de la Alianza Atlántica, su cooperación se ajusta a compromisos adquiridos dentro de la OTAN.

Una vez invocada la cláusula de asistencia mutua, si un Estado miembro necesita apoyo militar en el exterior, tiene que precisar qué necesita y dónde, y la ayuda se le

¹⁰ BENEDICTO SOLSONA, M. A. Op.Cit.

¹¹ ALDECOA, F. Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica; en UE-EUUU: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales. Cuaderno de Estrategia 177. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015. http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_177.html

prestaría de manera bilateral y no por la UE. El problema es que no existen mecanismos reglados que indiquen como debe prestarse esa ayuda lo cual dificulta su ejecución. El Parlamento Europeo pidió mediante resolución¹² a la Alta Representante que corrigiese la falta de claridad de la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42.7 del TUE, y que definiera las directrices y modalidades de aplicación de dicha cláusula para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque.

En Lisboa también se impulsó la Agencia Europea de Defensa (AED) creada en 2004 con el fin de promover una cooperación permanente e institucionalizada entre los Estados miembros, a nivel comunitario. Su objetivo era aprovechar las sinergias en la industria militar de los Estados participantes (excepto Dinamarca), facilitar las economías de escala y evitar las duplicidades productivas y la descoordinación de las inversiones públicas y privadas en la industria militar. La UE mantiene 37 tipos de tanques, 12 clases de aviones cisterna y 19 aviones de combate diferentes¹³.

LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE Y LA INICIATIVA PARA LA INTERVENCIÓN EUROPEA

La eficacia de la AED se apoyará en el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (42.6 TUE) que permite a los Estados que cumplan con determinados criterios de capacidades militares, que puedan solicitar el establecimiento entre sí de un marco institucionalizado y regular de coordinación de aquéllas, y de toda su industria militar, en el seno de la Unión.

El Tratado fijaba 2010 como *deadline* para poner en marcha la cooperación estructurada pero no será hasta el Consejo Europeo de junio de 2017, cuando se active, tras la carta que enviaron Alemania, Francia, España e Italia a Mogherini con los principios de la PESCO; y se pondrá en marcha en el Consejo de Diciembre de 2017. En la PESCO participarán 25 Estados miembros, todos excepto Malta, Dinamarca y Reino Unido. La incorporación de tantos Estados, y no sólo de aquellos que cumplan o puedan cumplir con los requisitos de capacidad militar, dejaría un poco descafeinada e incluso ineficaz a la PESCO o daría lugar a dos círculos de países: aquellos que tengan capacidades suficientes y los que no.

Quizás esa sea la razón de que Francia lanzase en junio de 2018 la Iniciativa para la Intervención Europea con el fin de disponer de forma más rápida una fuerza común

¹² Pide a la VP/AR que corrija la falta de claridad de la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42, apartado 7, del TUE, y que defina las directrices y modalidades de aplicación de dicha cláusula para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque.

¹³ BESCH, S. La Seguridad del suministro en la Defensa de la UE. LSE. 17 agosto 2016.

de intervención militar que sea ágil y operativa. París, que no quedó contento con la inclusión de tantos países en la PESCO, opta por avanzar en el plano de las misiones militares en el exterior de la mano de Alemania, Bélgica, Holanda, Portugal, Dinamarca, España, Estonia y Reino Unido.

Macron apuesta por países que tengan voluntad política y capacidad militar para intervenir en varios escenarios. Esta Iniciativa queda fuera del ámbito OTAN tras la actitud desafiante de Donald Trump, refuerza la autonomía estratégica de la UE y rescata la colaboración con Reino Unido, que tras el Brexit parecía descolgado de la Defensa Europea.

COLABORACIÓN CON EL REINO UNIDO TRAS EL BREXIT

La salida de Londres de la UE tendrá graves consecuencias tanto para la seguridad del Reino Unido como para Europa. Hay que tener en cuenta que Londres es la mayor potencia militar de la UE. Su salida dañaría la relación con la OTAN, y perjudicaría a la seguridad europea y a las capacidades de defensa.

El Reino Unido ha vetado el desarrollo de la PCSD y siempre ha buscado la compatibilidad con la Alianza. La salida de Londres de la UE ayuda a impulsar una defensa europea más autónoma, pero se pierde a la mayor potencia militar con capacidad nuclear y presencia en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En el ámbito de la política exterior, el Brexit debilita a Europa por la capacidad de influencia y el prestigio que tiene su cuerpo diplomático en gran parte del mundo; pero por otro lado estamos viendo que se están dando grandes avances políticos en la defensa europea al actuar el Reino Unido como federador interno. Ante el Brexit, el eje franco-alemán ha girado hacia la Unión Europea de la Defensa con el apoyo de Italia y España. Además, Londres ha dado un giro a su oposición a la política de Seguridad y Defensa Europea y reconoce en sus propios documentos la necesidad de seguir vinculada a Europa en estos asuntos. Dada la “profundidad de colaboración que existe actualmente entre el Reino Unido y la UE en el ámbito de política, defensa y seguridad, y desarrollo, el Reino Unido busca desarrollar un conocimiento profundo y especial asociación con la UE que va más allá de los acuerdos existentes de terceros países. Sería una asociación que no solo refleja nuestra historia compartida y los beneficios prácticos de la cooperación para hacer frente a las amenazas comunes, sino que también demuestra el compromiso del Reino Unido para promover los valores que compartimos en todo el mundo y mantener una Europa segura y próspera¹⁴”.

¹⁴ Foreign policy, defence and development - a future partnership paper. Department for Exiting the European Union. London. 12 September 2017 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643924/Foreign_policy_defence_and_development_paper.pdf

El Reino Unido es uno de los pocos Estados miembros de la Unión Europea con capacidades militares y de defensa industrial de espectro completo. “Tras el Brexit, la UE podría perder el 20% de sus capacidades militares y el 40% de sus capacidades industriales de defensa, y por lo tanto su influencia y credibilidad como actor de seguridad”¹⁵.

El Reino Unido, las instituciones de la UE y los gobiernos de los Estados miembros deberían trabajar lo más cerca posible “para salvaguardar una industria de defensa sostenible, innovadora y competitiva, que forma parte de los intereses estratégicos de todos los socios políticos en Europa”¹⁶. Como explica Aldecoa¹⁷ en la Conferencia de Seguridad de Munich la primera ministra Theresa May abogó por un nuevo tratado en materia de seguridad entre la UE y el Reino Unido para después del Brexit, ya que una ruptura de la actual cooperación tendría “dañinas consecuencias reales”. La pregunta es cómo organizar la futura participación del Reino Unido en la defensa europea. La Iniciativa para la Intervención Europea que lanzó Francia podría ser parte de la respuesta.

NUEVO MARCO INSTITUCIONAL PARA LA DEFENSA EUROPEA

La UE además de lanzar la PESCO ha puesto en marcha un desarrollo modesto de estructuras de mandato y control con mediante la creación de un Cuartel General para misiones de entrenamiento como las que tiene en Somalia o Mali, se están negociando líneas presupuestarias para apoyar al Fondo de Defensa Europeo (EDF) con el fin de desarrollar equipos militares y la armonización de la planificación de la defensa a través de la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD).

La capacidad de planificación militar (MPCC) se aprobó en junio de 2017, un mes después del veto del Reino Unido. Un Cuartel que se encuentra dentro del Estado Mayor de la UE (EUMS) con mando en las misiones militares no ejecutivas de la UE, como las de entrenamiento en la República Centroafricana, Malí y Somalia, que cuenta con un equipo de 25 personas.

El Fondo Europeo de Defensa (FED) supone la incorporación de la Comisión Europea a la Defensa y contiene tres mecanismos distintos. El primero es la ventana de

¹⁵ ROUND P., GIEGERICH B. and MÖLLING, C. European strategic autonomy and Brexit. The International Institute for Strategic Studies. June 2018.

¹⁶ Schütz, T. and Mölling, C. Fostering a defence industrial base for Europe: the impact of Brexit. Institute for Strategic Studies. June 2018.

¹⁷ ALDECOA LUZARRAGA, F. Un nuevo compromiso relevante y exigente de los Estados miembros en materia de Seguridad y defensa: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en LÓPEZ GARRIDO, D. El estado de la Unión Europea. Los Estados europeos ante la reforma de la Unión. Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung. 2018.

investigación, en virtud de la cual la UE ofrecerá financiación directa (subvenciones) para la investigación en productos y tecnologías de defensa innovadores. Se espera que la financiación completa comience después de 2020, a través de un programa específico de la UE en el marco del próximo marco financiero plurianual (MFP): que regula el presupuesto de la UE. El presupuesto de investigación estimado será de 500 millones de euros anuales de 2021 a 2027.

La ventana de capacidad apoyará el desarrollo conjunto y la adquisición de capacidades de defensa. Las contribuciones provendrán principalmente de los Estados miembros, pero la Comisión cofinanciará algunos costos de desarrollo a través del Programa de Desarrollo Industrial de la Defensa Europea y aceptará solo proyectos que impliquen al menos tres empresas de al menos dos estados miembros.

Por último, la “caja de herramientas financieras” incluye varios mecanismos para ayudar a los estados miembros a superar las diferencias en el calendario de sus procesos presupuestarios y de adquisiciones, y para facilitar el acceso a la financiación para las pequeñas y medianas empresas¹⁸.

La Revisión anual coordinada de la defensa (CARD) busca armonizar la planificación de defensa mediante el establecimiento de un intercambio voluntario de información sobre los planes de defensa nacional y las contribuciones al Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) de la Agencia Europea de Armamento, que se aprobó en junio de 2018. Todo ello con el fin de resaltar las oportunidades de colaboración, evitar duplicidades y rellenar vacíos en asuntos como los gastos de defensa e inversión nacional, así como los esfuerzos de investigación de defensa¹⁹.

Em marzo de 2018, se pusieron en marcha los primeros 17 proyectos dentro de la PESCO, como la lucha frente a ciberataques o un Centro de Mando Médico, y los Estados miembros que participan en cada uno de ellos. En noviembre de 2018 se aprobará la segunda tanda de proyectos.

LA LLEGADA DE TRUMP

La llegada de Trump a la Casa Blanca ha supuesto una revolución en las relaciones transatlánticas. El presidente estadounidense, antes de llegar al poder, ya tachó a la Alianza Atlántica de organización “obsoleta” y pidió a sus socios europeos llegar al menos al 2% de su PIB para gastos de defensa. Durante la etapa Obama se inició la presión sobre los

¹⁸ The Military Balance 2018 Páginas: 65-164 International Institute for Strategic Studies. 14 de febrero de 2018.

¹⁹ GUINEA, M. La política de Defensa Europea.: el avance continúa. Newsletter del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Julio 2018.

estados europeos de la OTAN para que incrementasen el presupuesto en defensa, pero Trump ha intensificado la intimidación, como ya demostró en la reunión de la Alianza de mayo de 2017, al señalar que los pagos eran insuficientes incluso llegando al 2% del PIB. Además, quiere que ese gasto se duplique y se utilice para comprar a la industria de la defensa de EEUU, tal y como explicó en la Cumbre de julio de 2018.

El contexto económico actual es más favorable que durante los años de la crisis. Así en 2017 el gasto en defensa europeo aumentó un 3,6%, una tendencia sostenida desde 2015, y que se ha reforzado sobre todo en países como Rumanía, Polonia, Alemania y los Bálticos²⁰.

Pese a las declaraciones del presidente estadounidense, la OTAN invitó a Montenegro a ser miembro de la Alianza, y se estableció un puesto de comando atlántico para coordinar una respuesta rápida de la alianza en caso de, por ejemplo, una guerra en Europa entre Rusia y los aliados de la OTAN. Los países de la Alianza también elaboraron un acuerdo de movilidad para permitir que sus fuerzas avancen rápidamente a través del territorio de la alianza en toda Europa con el fin de poder responder a una hipotética agresión rusa.

Pero como explica Arteaga²¹ quizás no sea más que una cortina de humo para ocultar el debilitamiento real del lazo transatlántico cuyos valores a ambos lados ya no parecen ser los mismos que antaño. La irrupción de Trump parece jugar como federador externo de la UE en el campo de la seguridad y defensa. Como señaló la canciller alemana, Angel Merkel, tras las cumbres del G-7 y de la OTAN, la UE no puede depender de un líder cada vez menos fiable (en referencia a Trump).

COMPLEMENTARIEDAD UE-OTAN

Los 27 han dibujado las líneas de la hoja de ruta hacia la autonomía estratégica pero no parece viable a corto plazo. De ahí que la EUGS siga hablando de complementariedad entre la UE y la OTAN. La cooperación entre ambas organizaciones desde 2002, ha tenido un gran impulso en los últimos 3 años por los desafíos a la seguridad en el Sur y el Este de Europa. La cumbre de Varsovia²² de 2016 sirvió para buscar 7 líneas de cooperación para afrontar las nuevas amenazas en las

²⁰ The Military Balance 2018 Capítulo 4 Europa. Página: 9 International Institute for Strategic Studies. 14 de febrero de 2018.

²¹ ARTEAGA, F. No es el 2%, ¡son las relaciones transatlánticas, estúpidos!” Real Instituto Elcano. 12/09/2018 <https://blog.realinstitutoelcano.org/no-es-el-2-son-las-relaciones-transatlanticas-estupidos/>

²² Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization <https://nato.usmission.gov/joint-declaration-nato-european-council-european-commission/>

áreas de ciberseguridad y defensa; fomento de la capacidad de seguridad y defensa en los países socios; investigación industrial de defensa; coordinación de operaciones marítimas y amenazas híbridas.

Ambas organizaciones son compatibles, ya que por un lado EE.UU quiere retirarse progresivamente y, a su vez, la Unión Europea quiere responsabilizarse paulatinamente de su propia defensa. La “autonomía estratégica” en el marco de la cooperación transatlántica de la que habla la Estrategia Global sólo será posible con un Ejército Europeo de facto. De momento, podría darse una división de funciones: la disuasión frente a Rusia en el Este de la UE le correspondería a la OTAN; la amenazas provenientes del Mediterráneo y Norte de África, a la Unión Europea.

UNA DEFENSA EUROPEA MÁS SUPRANACIONAL

La Declaración de Meseberg²³ entre Francia y Alemania de junio de 2018 también apuesta por una defensa común cada vez más supranacional, al anunciar la posibilidad de recurrir al voto por mayoría en materia de política Exterior, Seguridad y Defensa; con el fin de mejorar la eficacia y efectividad en la toma de decisiones. Además, sugiere el desarrollo de nuevos formatos como un Consejo de Seguridad de la UE, y subraya la necesidad de desarrollar una cultura estratégica común a través de la Iniciativa Europea de Intervención, un futuro sistema de combate aéreo y de reforzar la coordinación europea en el seno de las Naciones Unidas.

El Consejo Europeo²⁴ de junio de 2018 ratifica la voluntad de los Estados miembros de seguir dando pasos decisivos hacia una Defensa para afianzar a la UE “como actor y socio digno de crédito y confianza en el ámbito de la seguridad y la defensa”. “Las iniciativas para impulsar la defensa europea- reconoce el Consejo- aumentan la autonomía estratégica de la Unión además de complementar y reforzar las actividades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).” Además, el Consejo deberá pronunciarse sobre las condiciones para la participación de terceros Estados en los proyectos de la CEP, en clara referencia al futuro encaje del Reino Unido. Los 27 apuestan por su propia autodefensa y por ir dejando atrás la tutela de los EEUU. Del fracaso supranacional de la CED en los años 50 hemos dado una gran pedalada hacia la federalización de la seguridad y defensa en los dos últimos años. Los pasos son inequívocos pero todavía quedan metros para llegar a la meta federal. Lo importante es que no le dé una “pájara” a la voluntad actual de los Estados miembros.

²³ Declaration de Meseberg. <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/DeclarationMesebergFR.pdf>

²⁴ Conclusiones del Consejo Europeo, 28 de junio de 2018 <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

BIBLIOGRAFÍA

- ALDECOA LUZARRAGA, F. Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica; en UE-EEUU: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales. Cuaderno de Estrategia 177. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015. http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_177.html
- ALDECOA LUZARRAGA, F. Un nuevo compromiso relevante y exigente de los Estados miembros en materia de Seguridad y defensa: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en LÓPEZ GARRIDO, D. El estado de la Unión Europea. Los Estados europeos ante la reforma de la Unión. Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018.
- ARTEAGA, F. No es el 2%, ¿son las relaciones transatlánticas, estúpidos!?” Real Instituto Elcano. 12/09/2018 <https://blog.realinstitutoelcano.org/no-es-el-2-son-las-relaciones-transatlanticas-estupidos/>
- ARTEAGA, F. (2017). La autonomía estratégica y la defensa europea. *Real Instituto Elcano*. ARI 76/2017.
- BARBÉ, E. (Dir.). La Unión Europea en las relaciones internacionales, Madrid, Tecnos. 2014.
- BENEDICTO SOLSONA, M. A. Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE. Cuaderno de Estrategia 184. Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid. Febrero de 2017.
- BENEDICTO SOLSONA, M. A. Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE. Cuaderno de Estrategia 184. Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid. Febrero de 2017.
- BESCH, S. La Seguridad del suministro en la Defensa de la UE. LSE. 17 agosto 2016.
- BISCOP, S. and WITHMAN, R. (eds) The Routledge Handbook of European Security, Abigdon, Oxon, Routledge, 2013.
- GARCÍA, J. La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea. *Revista UNISCI*. Nº 42. Octubre 2016.
- GUINEA, M. La política de Defensa Europea.: el avance continúa. Newsletter del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Julio 2018.
- ROUND P., GIEGERICH B. and MÖLLING, C. European strategic autonomy and Brexit. The International Institute for Strategic Studies. June 2018.
- SCHÜTZ, T. and MÖLLING, C. Fostering a defence industrial base for Europe: the impact of Brexit. Institute for Strategic Studies. June 2018.
- TOCCI, N. Framing the EU,s Global Strategy. A stronger Europe in a fragile world. Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2017.
- A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf
- Franco–British St. Malo Declaration (4 December 1998) https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf

- Foreign policy, defence and development - a future partnership paper. Department for Exiting the European Union. London. 12 September 2017 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643924/Foreign_policy_defence_and_development_paper.pdf
- Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization <https://nato.usmission.gov/joint-declaration-nato-european-council-european-commission/>
- The Military Balance 2018 Páginas: 65-164 International Institute for Strategic Studies. 14 de febrero de 2018.
- The Military Balance 2018 Capítulo 4 Europa. Página: 9 International Institute for Strategic Studies. 14 de febrero de 2018.
- Declaration de Meseberg. <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/DeclarationMesebergFR.pdf>
- Conclusiones del Consejo Europeo, 28 de junio de 2018 <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

Parte II

Federalismo fiscal en la UE: el caso vasco

Centralización o federalismo en la organización del sistema financiero de la Eurozona 173
GUILLERMO DORRONSORO ARTABE

La participación de las entidades sub-estatales en el escenario de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea: balance crítico y propuestas de futuro desde la experiencia vasca 185
MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ, SANTIAGO LARRAZABAL BASAÑEZ,
GEMMA MARTÍNEZ BÁRBARA y JOSÉ GABRIEL RUBÍ

Centralización o federalismo en la organización del sistema financiero de la Eurozona

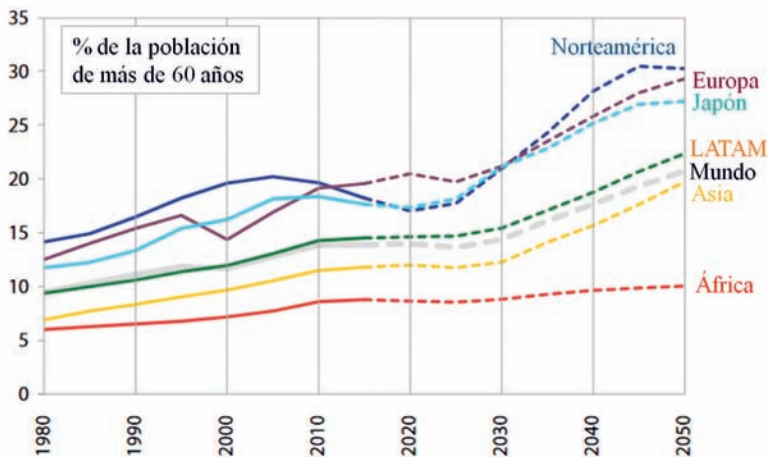
GUILLERMO DORRONSORO ARTABE

Decano Deusto Business School

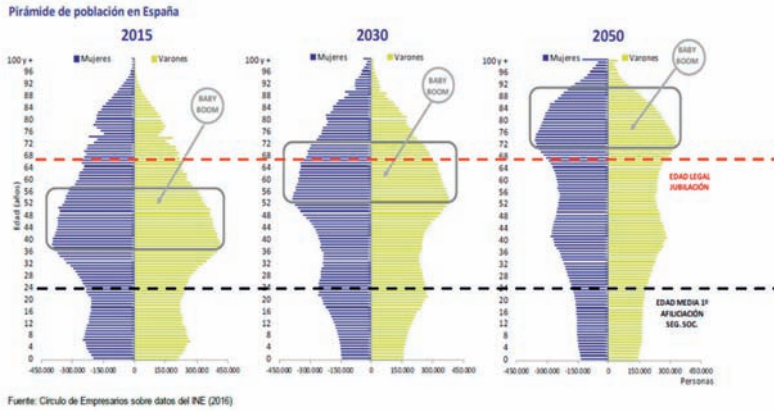
1. El mantenimiento del estado del bienestar, en la encrucijada demográfica
2. Centros de decisión financiera y prosperidad económica de los territorios
3. Globalización y proceso de centralización del sector financiero
4. Plan de Acción de la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) en Europa
5. El reto de mantener centros financieros de tamaño intermedio en Europa
 - 5.1. Antecedentes
 - 5.2. Un momento decisivo
6. Bibliografía

1. EL MANTENIMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR, EN LA ENCRUCIJADA DEMOGRÁFICA

Los llamados “países desarrollados”, que podrían resumirse en Europa, Japón y Estados Unidos, están llegando a un momento singular de su exitosa historia reciente, caracterizado por ritmos lentos de crecimiento de su economía, y por pirámides de población invertidas.

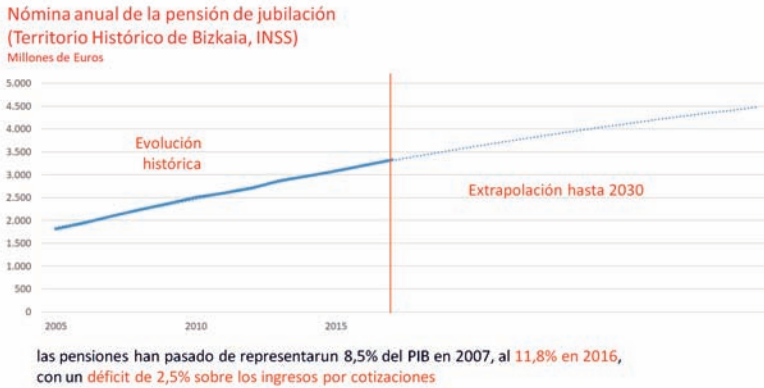


En España, la llegada de las cohortes del “baby boom” a la edad de jubilación, tendrá su impacto más fuerte en las décadas del 2020 al 2050.

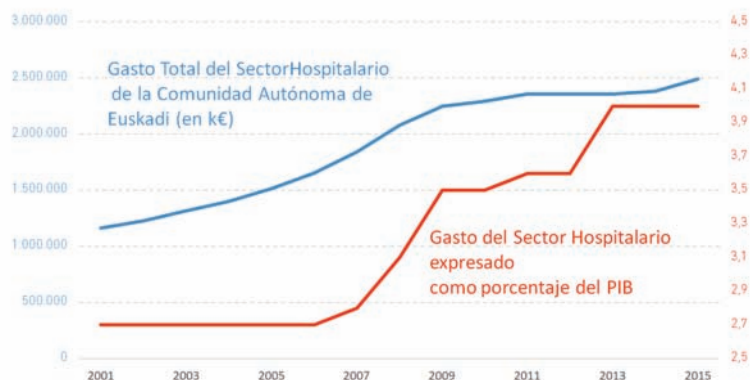


Ello supone un triple impacto en los recursos públicos destinados a sostener el estado del bienestar.

- El incremento del coste de las pensiones



— El incremento del gasto hospitalario



— El incremento de los gastos sociales asociados a las situaciones de dependencia de las personas mayores



Las magnitudes económicas de este impacto, requerirán de una fuerte innovación social en dos sentidos:

- Un esfuerzo por atraer actividades económicas de alto valor añadido, que generen niveles de prosperidad suficientes como para sostener el gasto social
- La revisión de los modelos de cobertura social de las personas mayores, y en general del sistema de protección social

Estas dinámicas afectan a la práctica totalidad de las regiones desarrolladas en Europa, Estados Unidos o Japón, junto con otras inducidas por la globalización.

Aunque algunos ven en las corrientes migratorias (singularmente las procedentes del continente africano) una posible vía de solución, previsiblemente el propio desarrollo económico del continente africano tenderá a reducir estas corrientes migratorias en los próximos años.

2. CENTROS DE DECISIÓN FINANCIERA Y PROSPERIDAD ECONÓMICA DE LOS TERRITORIOS

En la primera de estas dos dimensiones (atracción de actividades económicas de alto valor añadido), existe una amplia correlación entre la existencia de centros de decisión financiera y empresarial y la ubicación de este tipo de actividades.

Los centros de decisión se convierten en polos de atracción de actividades de alto valor añadido, y a su vez estos nodos generan ecosistemas de conocimiento e innovación que resultan muy atractivos para los capitales en busca de proyectos que financiar.

En el “Global Financial Centres Index”, publicado en Marzo de 2018, que cataloga los principales centros financieros a nivel global, resulta interesante comprobar las 15 ciudades mejor situadas en Europa.

Table 7 | Western European Top 15 Centres in GFCI 23

Centre	GFCI 23		GFCI 21		Change in	
	Rank	Rating	Rank	Rating	Rank	Rating
London	1	794	1	780	0	▲14
Zurich	16	713	9	704	▼7	▲9
Frankfurt	20	708	11	701	▼9	▲7
Luxembourg	21	701	14	695	▼7	▲6
Paris	24	687	26	680	▲2	▲7
Geneva	26	682	16	694	▼10	▼12
Hamburg	29	676	67	628	▲38	▲48
Dublin	31	666	30	672	▼1	▼6
Munich	35	660	50	646	▲15	▲14
Jersey	39	637	40	658	▲1	▼21
Madrid	41	631	59	636	▲18	▼5
Stockholm	42	629	39	660	▼3	▼31
Edinburgh	43	628	52	643	▲9	▼15
Glasgow	49	614	49	647	0	▼33
Amsterdam	50	613	33	667	▼17	▼54

Esta afluencia de nuevas actividades generadoras de riqueza permite además a las administraciones públicas de estos territorios el desarrollo de marcos fiscales más atractivos, con lo que el círculo virtuoso se convierte en una auténtica “aspiradora de capitales”.

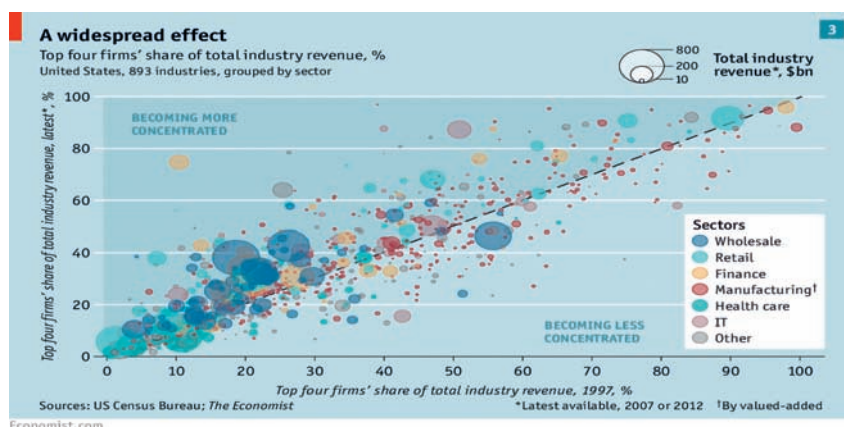
Al contrario, los nodos de menor tamaño se ven sometidos a un proceso de erosión constante a favor de los nodos de mayor tamaño, con lo que se ven forzados a mantener marcos caracterizados por una mayor presión fiscal, lo cual los hace todavía menos atractivos para los capitales. Un círculo vicioso del que es difícil escapar.

Para completar este diagnóstico, los flujos del talento demuestran una tendencia a concentrarse precisamente en estos nodos en los que se producen más oportunidades, y más demanda de personal cualificado. Estos nodos tienen además recursos públicos suficientes

para poder desarrollar infraestructuras de conocimiento avanzadas (universidades, centros de investigación), que ejercen como elementos tractores del talento.

3. GLOBALIZACIÓN Y PROCESO DE CENTRALIZACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

La necesidad de adquirir economías de escala para competir a escala global, está induciendo procesos de concentración que afectan a todos los sectores de actividad económica, como puede comprobarse en esta gráfica elaborada por The Economist, que recoge el incremento o la disminución de la cuota de mercado relativa de las cuatro mayores empresas de cada sector en el período entre 1997 y 2012 (en algunos sectores, el estudio es entre 1997 y 2007).



A estos procesos señalados anteriormente que afectan al conjunto de la economía, en el caso del sector financiero, se suman características adicionales, derivadas del funcionamiento de los mercados de capitales.

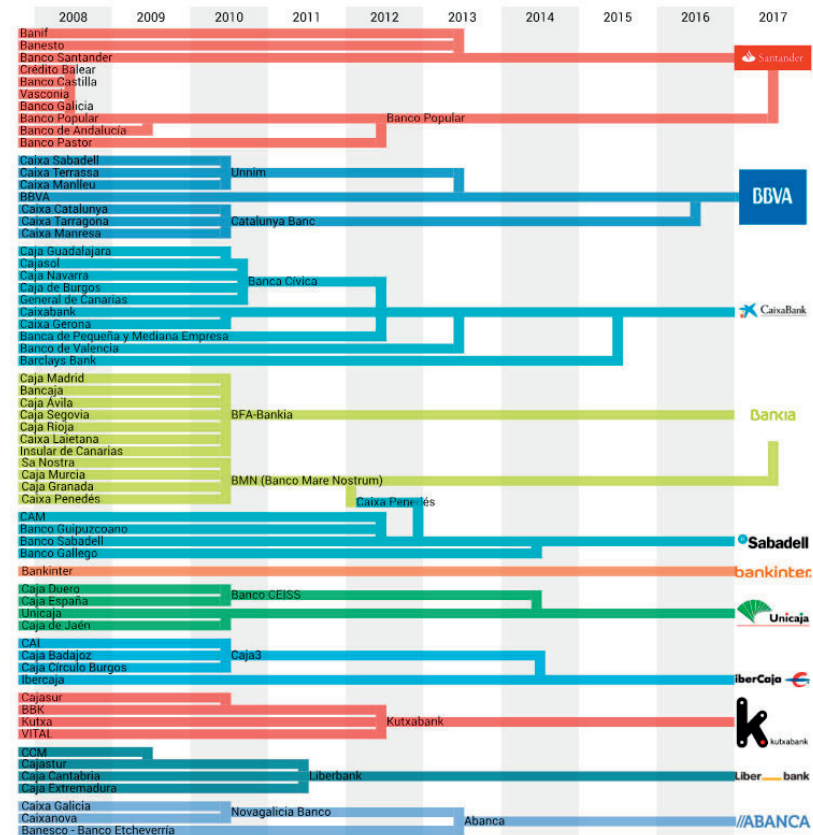
Tanto la proximidad a los reguladores, como a los mercados de activos financieros que atraen el mayor número de operaciones, está generando en el sector financiero fuertes procesos de concentración.

En el caso de España, la última reestructuración del sector financiero ha generado un proceso de concentración sin precedentes, que ha afectado de manera muy singular al sector de las cajas de ahorro.

Este proceso de concentración no se da por concluido, y con cierta frecuencia se anuncia la necesidad de una siguiente oleada de fusiones o adquisiciones que ayude a las entidades a cumplir con los requerimientos del proceso de creación del mercado único

financiero y fiscal en la Unión Europea, singularmente el Plan de Acción de la Unión de los Mercados de Capitales, aprobado en 2015.

La concentración del sector bancario español en la última década



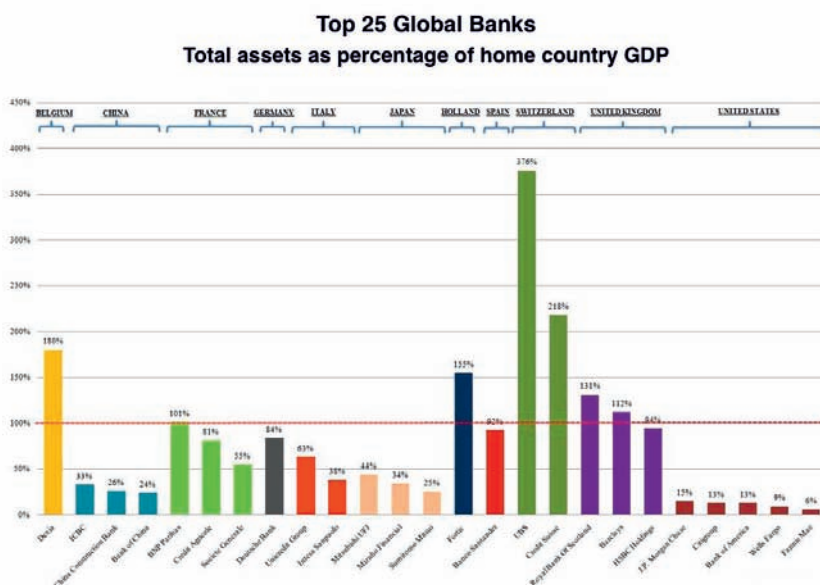
* Antes de 2008, otras fusiones bancarias destacadas fueron las siguientes: Banco Santander absorbió al Hispanoamericano (1991) y al Central Hispano Americano (1999); el Banco Bilbao Vizcaya absorbió a Argentaria, Banca Catalana, Banco de Alicante y Banco de Comercio, todos en 2000; y Banco Sabadell absorbió a Solbank (2001), Banco Herrero (2002), Banco Atlántico (2004) y Banco Urquijo (2006)

Fuente: Anuario Estadístico 2015 de la Asociación Española de Banca (AEB) y elaboración propia

El ConfidencialLAB

El proceso de globalización ha acentuado la velocidad de este proceso, de forma que se están creando macro-hubs financieros (Nueva York, Londres, Hong Kong, Singapur...) en los que los procesos de concentración descritos en el apartado anterior, se están produciendo con mayor velocidad incluso.

Como referencia, si tomamos como referencia la cifra de activos de los mayores 25 bancos globales en el mundo, y la comparamos con el Producto Interior Bruto de los países en los que tienen su sede, podemos hacernos una idea de las consecuencias de concentración de poder financiero a escala global.



En este contexto, el proceso de mayor integración monetaria, bancaria y fiscal de la Unión Europea sin duda va a tener un efecto en la arquitectura de nodos financieros europeos, incrementando la dificultad de mantener “capitales financieras intermedias” con el consiguiente efecto de erosión sobre los centros de decisión empresarial.

4. PLAN DE ACCIÓN DE LA UNIÓN DE LOS MERCADOS DE CAPITALES (UMC) EN EUROPA

En otras áreas económicas (Estados Unidos, Asia) está más extendido el recurso a otras fuentes de financiación, complementarias de la financiación bancaria, entre ellas los mercados de capitales, el capital riesgo, la microfinanciación colectiva y el sector de la gestión de activos.

Estas fuentes alternativas deberían desempeñar un papel más importante en la financiación de las empresas que tienen dificultades para obtener fondos, especialmente las pymes y las empresas emergentes (start-ups).

Disponer de una mayor variedad de fuentes de financiación es positivo para las inversiones y las empresas, pero resulta igualmente esencial para la estabilidad financiera, al mitigar las repercusiones que pueden tener para las empresas y su acceso a la financiación posibles problemas en el sector bancario. Por este motivo, la UMC es

también un componente importante del trabajo de culminación de la unión económica y monetaria europea.

Los pilares sobre los que se asienta este proceso son cuatro:

- Crear más oportunidades para los inversores: la UMC debe ayudar a movilizar capital en Europa y a canalizarlo hacia todas las empresas, incluidas las pymes, y los proyectos de infraestructuras que lo necesitan para expandirse y crear empleo. Debe proporcionar a los hogares mejores opciones para cumplir sus objetivos de jubilación.
- Conectar financiación y economía real: la UMC es un proyecto paradigmático de mercado único que beneficiará a los 28 Estados miembros. Estos tienen mucho que ganar con la canalización de capitales e inversiones hacia sus proyectos.
- Fomentar un sistema financiero más sólido y resiliente: gracias a la diversificación de las fuentes de financiación y a la inversión a más largo plazo, los ciudadanos y las empresas de la UE ya no serán tan vulnerables a las turbulencias financieras como lo fueron durante la crisis.
- Profundizar la integración financiera y aumentar la competencia: la UMC debe traducirse en una mayor distribución transfronteriza de los riesgos y en mercados más líquidos, lo que profundizará la integración financiera, abaratará los costes y reforzará la competitividad europea.

Es vital que, en este proceso de desarrollo de fuentes complementarias de financiación, se desarrollen instrumentos para contrarrestar la tendencia a la concentración de estos instrumentos financieros en un número reducido de hubs en Europa.

En caso contrario, la tendencia de deslocalización de los centros de decisión empresarial se agudizará, puesto que buscarán la proximidad con los capitales.

5. EL RETO DE MANTENER CENTROS FINANCIEROS DE TAMAÑO INTERMEDIO EN EUROPA

Europa se ha caracterizado históricamente por su riqueza y diversidad, y por una estructura multipolar, con un reparto territorial equilibrado del poder económico y financiero. Esto ha generado una distribución mucho más equilibrada de la riqueza.

En el contexto de los procesos anteriormente descritos, el reto de mantener centros financieros de tamaño intermedio constituye una condición necesaria para mantener este reparto de la prosperidad y, en última instancia, del sostenimiento del estado de bienestar en el conjunto de las regiones europeas.

Es preciso establecer acciones vigorosas que naden contra estas corrientes de fondo tan poderosas, de forma que las capitales intermedias sean capaces de mantener e incrementar su dinamismo, y frenar estos procesos de erosión.

Esas acciones no basta que se planteen en la escala local y regional, sino que los estados y la propia Unión Europea deben alentar estos procesos. Un escenario que ahonde en la desigualdad territorial en Europa, incrementará la desafección de muchos ciudadanos con el proyecto europeo, algo que Europa no puede permitirse...

5.1. Antecedentes

A finales de la década de los 80 y principios de los 90, y en el marco de un conjunto más amplio de actuaciones que tuvieron el denominador común de revitalizar la actividad económica, un conjunto de promotores públicos y privados lanzaron la iniciativa de “Bilbao, plaza financiera”.

Eran momentos claves, en los que el País Vasco se jugaba la posibilidad de mantener un papel, aunque pequeño, en el entramado financiero español. La reforma de la Ley de Bolsas puso en peligro la subsistencia de los mercados periféricos y en aquel momento se trabajó con decisión no sólo en defender la posición, sino incluso en empujar el crecimiento.

De aquella estrategia nacieron decisiones como la adquisición del edificio de la Bolsa de Bilbao por parte del Gobierno Vasco, la inyección de fondos en su sociedad promotora e incluso la creación de la sociedad que actúa como depositaria.

También se crea la sociedad Bilbao Plaza Financiera en 1989 con el objeto de desarrollar proyectos y actividades para la potenciación de la Bolsa de Bilbao y su entorno financiero (nuevas oportunidades de negocio, fomento de la cultura económica y bursátil en Bilbao, acciones formativas, etc...).

Fruto de este esfuerzo coordinado Entre 1992 y 1998, la institución bursátil vizcaína ocupó el segundo lugar en el ranking español por el volumen de operaciones que gestionaba, superada sólo por Madrid, y llegó a concentrar casi el 17% del valor de todas las operaciones realizadas en el mercado español.

5.2. Un momento decisivo

Un conjunto de circunstancias presentan en estos momentos la oportunidad de articular una nueva alianza entre el sector público y privado, centrada en el objetivo de impulsar la actividad del sector financiero en el Territorio Histórico de Bizkaia.

Por una parte, el sector financiero atraviesa un período de profunda transformación, derivada de una coyuntura global marcada por tipos de interés extremadamente bajos que afectan a su negocio tradicional, y de la irrupción de nuevos entrantes apoyados en la aplicación de nuevas tecnologías (sector “fintech”). Aparecen nuevas oportunidades, y el sector está realizando importantes inversiones tratando de dominar estos nuevos negocios.

Por otra parte, se han sofisticado los instrumentos de financiación de la actividad industrial, que ha iniciado un proceso de “desbancarización” con la aparición de nuevas fuentes (MARF - Mercado Alternativo de Renta Fija, fondos de inversión especializados en deuda a empresas sin acceso directo a los mercados de capitales, inversores privados...). De nuevo surge el interés y la necesidad de tratar de captar para el territorio sedes o centros de decisión de estas nuevas entidades, o la creación de nuevos fondos privados o público-privados que sirvan como palanca de nuevas inversiones industriales.

Siendo evidente que no resultará sencillo “ir contracorriente” en las tendencias de concentración y deslocalización del sector, existe la referencia de Edimburgo, que ha sido capaz de posicionarse como nodo de las finanzas globales (con una estrategia de complementariedad frente a la “city” londinense). En el caso de Bizkaia, juega a favor la capacidad fiscal.

Sin embargo, la corriente global de concentración del sector financiero en general y del de sociedades de bolsa en particular ha afectado de manera notable a nuestro territorio en la última década. Una plaza financiera en el sentido tradicional incorpora típicamente un conjunto de rasgos:

- sedes y centros de decisión de grandes entidades de banca y compañías aseguradoras (instituciones que generan grandes volúmenes de compra de activos financieros);
- una actividad pujante en torno a la emisión de deuda pública y también privada;
- la ubicación de profesionales especializados en la materia;
- y la existencia de un mercado de valores.

Estos elementos han ido desplazándose en los últimos años, con los centros de decisión de entidades financieras y aseguradoras desplazados a Madrid y una Bolsa de Bilbao con una cuota muy reducida de las operaciones del mercado (los inversores extranjeros se mantienen como los principales propietarios de acciones que cotizan en las cuatro Bolsas de Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao).

Varios estudios han sido planteados en los últimos años, tratando de centrar una posible estrategia para revitalizar un nodo, cluster o instituto avanzado de servicios financieros avanzados, tomando como referencias el caso escocés o el suizo, sin que ninguno de ellos haya acabado por traducirse en un proyecto llevado a la práctica.

Por citar algunos de los más relevantes:

- “Estrategia en la nueva industria de las plazas financieras: una propuesta para Bilbao” (Revista Ekonomiaz, N° 48, 3 Cuatrimestre 2001)
- “El Sector Financiero en el País Vasco ¿Hay espacio para un cluster financiero regional? (Revista Ekonomiaz, N° 66, 3 Cuatrimestre 2007)

Sin embargo, en 2017 estos trabajos previos desembocan en una iniciativa de las instituciones de Bizkaia para el desarrollo del Hub Financiero de Bizkaia, con un conjunto coordinado de actuaciones orientadas a este fin.

- Coordinar, diseñar, implementar y dinamizar los equipos de investigación y los proyectos privados, públicos y público-privados vinculados al ámbito financiero y asegurador, identificados por el equipo investigador interinstitucional, que resulten de interés para el desarrollo del proyecto, y que permitan posicionar Bizkaia y su capital como un nodo financiero de referencia en el ámbito estatal y territorial, objetivo que redundará en una mayor especialización del territorio en este sector y, por tanto, en un mayor atractivo de aquellas instituciones íntimamente relacionadas con el sector de las finanzas.
- Promocionar el programa “Deusto Finance Programme - F5”, que encuentra en el impulso de este Hub financiero un aliado inmejorable para su puesta en marcha y su especialización como programa diferencial de formación en finanzas.
- Promocionar y organizar actos que vinculen a Bizkaia con el movimiento ESG (Environment, Social and Government). Esta tendencia en inversiones y finanzas carece actualmente de un referente europeo nítido, por lo que tanto la Diputación Foral de Bizkaia como la Universidad de Deusto y su escuela de negocios podrían verse ampliamente beneficiados si lograran, gracias a un trabajo común, posicionarse como unos referentes en el ecosistema ESG, un ecosistema que dentro de pocos años requerirá profesionales con formación muy específica y que Deusto podría ofrecer y que Bizkaia podría albergar.

En este sentido, ambas instituciones acuerdan impulsar este mismo año un programa educativo específico para esta materia dirigido a preparar y formar a estudiantes y profesionales en todo lo relativo a inversiones y finanzas ESG. El programa puede tener formato de campus de verano o aquel que ambas instituciones acuerden que se aviene mejor a los objetivos marcados.

- Potenciar el ambiente profesional mediante la organización de jornadas financieras y espacios de reflexión, ya que tanto la Diputación Foral de Bizkaia como la Universidad necesitan que las finanzas y la economía vuelvan a ser un referente en la vida social, económica y educativa. Contribuir a generar ese

entorno favorable a la cultura financiera solo puede generar efectos positivos para el Territorio Histórico de Bizkaia.

- Impulsar la realización de otros estudios y análisis vinculados a la iniciativa, ya que tanto la Diputación Foral de Bizkaia como la Universidad de Deusto, y especialmente Deusto Business School, su escuela de negocios, necesitan retos formativos, proyectos de investigación, alianzas internacionales y generación de conocimiento y experiencias tangibles para posicionarse entre los líderes europeos y mundiales de la formación en finanzas. El diseño e implementación de este Hub financiero supone, a la vez, un reto y una oportunidad para la Universidad.

El tiempo podrá confirmar si estos esfuerzos alcanzan el resultado deseado. Sin duda, un objetivo clave para la prosperidad de Bilbao, Bizkaia y la Comunidad Autónoma de Euskadi.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Varios Autores, Deusto Business School, “Informe monográfico: Envejecimiento de la Población en Bizkaia (11 infografías)”, Bilbao, BBK – Behatokia (2018)
- F. Gómez Bezares & J.A. Madariaga & J. Santibáñez & M. Larreina, “Estrategia en la nueva industria de las plazas financieras: una propuesta para Bilbao” (Revista Ekonomiaz, N° 48, 3 Cuatrimestre 2001)
- F. Gómez Bezares & J.A. Madariaga & J. Santibáñez & M. Larreina, “El Sector Financiero en el País Vasco ¿Hay espacio para un cluster financiero regional? (Revista Ekonomiaz, N° 66, 3 Cuatrimestre 2007)
- Yeandle, M, Wardle, M. “The Global Financial Centres Index”, Z/Yen Group and the China Development Institute (2018)
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Es el momento de dar un impulso definitivo a la plena realización de la Unión de los Mercados de Capitales en 2019”, COM(2018) 114 final, Bruselas, 8.3.2018
- Comunicación «Plan de acción para la creación de un mercado de capitales», COM(2015) 468 de 30.9.2015
- Comunicación sobre la revisión intermedia del plan de acción para la unión de los mercados de capitales, COM(2017) 292 de 8.6.2017
- Reglamento (UE) 2017/1129 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores en un mercado regulado y por el que se deroga la Directiva 2003/71/CE, DO L 168 de 30.6.2017, p. 12

*La participación de las entidades sub-estatales
en el escenario de gobernanza multinivel fiscal
y financiera de la Unión Europea.
Balance crítico y propuestas de futuro
desde la experiencia vasca**

MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ

*Investigador del Centro de Documentación e Investigación
del Concierto Económico y las Haciendas Forales (UPV/EHU)*

SANTIAGO LARRAZABAL BASAÑEZ

Profesor titular de Derecho Constitucional (Universidad de Deusto)

GEMMA MARTÍNEZ BÁRBARA

*Jefa del Servicio de Política Fiscal de la Diputación Foral de Bizkaia
y miembro de la Junta Directiva de Ad Concordiam*

JOSÉ GABRIEL RUBÍ

*Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Finanzas
de la Diputación Foral de Bizkaia y miembro de la Junta Directiva de Ad Concordiam*

Relación de siglas y abreviaturas

1. Introducción
2. El marco general de participación de las entidades sub-estatales en la configuración institucional de la Unión Europea
 - 2.1. La cuestión de la regionalización europea
 - 2.2. Evolución del papel de las regiones en el proceso de creación de la Europa común
 - 2.3. Los entes regionales en el Tratado de Lisboa: estado de la cuestión
 - 2.4. La participación de las regiones en las instituciones de la Unión Europea
 - 2.4.1. La participación de las regiones en el Consejo
 - 2.4.2. La participación de las regiones en los comités de la Comisión Europea
 - 2.5. El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad
 - 2.6. Recapitulación
3. Los modelos de participación de las entidades sub-estatales en tres Estados compuestos: Alemania, Bélgica y España
 - 3.1. Alemania
 - 3.2. Bélgica

* Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2018.

- 3.3. España
4. La participación de las instituciones vascas en los foros internacionales en materia de fiscalidad
 - 4.1. Evolución de las competencias y del protagonismo de los Territorios Históricos en fiscalidad internacional
 - 4.2. Marco jurídico de la Unión Europea y competencias fiscales de la Comunidad Autónoma del País Vasco
 - 4.3. Participación del País Vasco en la fase ascendente del derecho de la Unión Europea en materia fiscal: estado de la cuestión y propuestas de mejora
 - 4.4. Retos actuales de la participación del País Vasco en la fase descendente del derecho de la UE en materia fiscal
5. Claves para una reforma del modelo de gobernanza multinivel fiscal y financiera europea desde la experiencia vasca
 - 5.1. Propuestas sobre las relaciones con la Unión Europea en el actual debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco
 - 5.2. Consideraciones finales “de lege ferenda” acerca de la modificación del marco jurídico actual sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea en lo que se refiere al País Vasco
6. Anexo. Encuesta sobre la participación de las entidades sub-estatales en el escenario de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea
 - 6.1. Respuesta de Ramón Jáuregui (PSOE)
 - 6.1. Respuesta de Izaskun Bilbao (EAJ-PNV)
 - 6.1. Respuesta de Mikel Antón (Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco)
7. Bibliografía

Este proyecto de investigación se ha desarrollado en colaboración entre el Centro de Documentación e Investigación del Concierto Económico y las Haciendas Forales (UPVI/EHU) y la Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam (Diputación Foral de Bizkaia, UPVI/EHU y Universidad de Deusto).

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARE:	Asamblea de Regiones de Europa
BEPS:	<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>
CALRE:	Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa
CARUE:	Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea
CCAA:	Comunidades Autónomas
COREPER:	Comité de Representantes Permanentes
ECOFIN:	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
REGLEG:	Regiones Europeas con Competencias Legislativas
REPER:	Representación Permanente (de un Estado ante la Unión Europea)
TCE:	Tratado constitutivo de la Unión Europea
TFUE:	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE:	Tratado de la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

Desde el estallido de la crisis económica de 2007, agravada por otras crisis de índole política, institucional y humanitaria –de ahí la denominación de *policrisis*–, las instituciones de la Unión Europea (UE) han sufrido una década de fuertes convulsiones que han condicionado por completo la toma de decisiones de sus órganos legislativo y ejecutivo. En buena medida, las políticas desarrolladas durante esta “crisis existencial” han respondido más a la necesidad de supervivencia que a una política deliberada conducente a progresar en el proceso de integración europea.

Superados los momentos más críticos de la crisis, las instituciones europeas se encuentran actualmente inmersas en un profundo proceso de reflexión interna. Diversos informes, declaraciones y documentos de trabajo publicados hasta la fecha han ofrecido un diagnóstico del estado actual del proyecto común europeo, analizando las amenazas y oportunidades de futuro¹. Además, también se han proyectado distintos escenarios en función de los posibles avances en el proceso de integración².

Los defensores de una mayor integración abogan mayoritariamente por reforzar la capacidad presupuestaria de las instituciones europeas con el objeto de ensanchar su espacio de intervención. Actualmente, las instituciones europeas no ostentan potestades normativas directas en materia fiscal y adolecen de unos estrictos límites presupuestarios que estrangulan su capacidad de actuación. Además, el grueso del presupuesto europeo se nutre de las transferencias de los Estados miembros.

Aun cuando los Estados miembros se han mostrado tradicionalmente remisos a ceder cotas de soberanía en el ámbito fiscal, algunos líderes europeos se muestran proclives a estudiar posibles reformas para dotar de mayor músculo presupuestario a la UE. De esta manera, las instituciones europeas tendrían herramientas para enfrentarse a proyectos de envergadura como la formación de un presupuesto para la zona euro o la posible creación de un ejército europeo. Siguiendo esta misma estela, cabe resaltar la opinión de la Comisión de Presupuestos o la reciente publicación del conocido como “Informe Monti” donde se hace eco de la insuficiencia del actual nivel presupuestario de la UE –

¹ FILIBI, Igor. “La Europa necesaria es federal y social: el debate sobre el futuro federal de Europa y la propuesta del Parlamento Europeo”. En *Nuevas narrativas para Europa. ¿Qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?*, Madrid: Dykinson S.L., 2018; Informe del Parlamento Europeo, de 20 de diciembre de 2016, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea; COMISIÓN EUROPEA. *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*, Bruselas: Comisión Europea, 2015; EUROPEAN PARLIAMENT. *Tax policy in the EU. Issues and challenges*, European Parliamentary Research Service, 2015.

² COMISIÓN EUROPEA. *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2015*, Bruselas: Comisión Europea, 2017.

que supone aproximadamente el 1% del PIB de la UE-28—, y de la necesidad de nutrir dicho presupuesto con recursos propios³.

El proyecto de investigación aquí presentado se enmarca dentro de este contexto de reflexión y debate que se está desarrollando a nivel europeo, incluyendo la perspectiva de las entidades sub-estatales con poderes fiscales, como es el caso de las instituciones vascas. La posible reforma del modelo de financiación de la UE es un motivo de alerta para muchas de estas entidades sub-estatales que bajo modelos de Estado federales o compuestos ostentan un poder fiscal relevante, equiparable en muchos ámbitos al ejercido por las administraciones centrales.

La actual arquitectura institucional europea no establece cauces regulares para que estas entidades sub-estatales tengan voz y capacidad de decisión en la denominada como fase ascendente del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. La articulación o no de mecanismos de participación de las entidades sub-estatales en las mesas de decisión de la UE es un asunto interno de cada Estado miembro. Por lo tanto, la cuestión de la financiación europea y su dimensión fiscal se debate y decide casi en exclusiva entre los representantes de los Gobiernos centrales de los distintos Estados miembros.

El estado de infrarrepresentación descrito supone un perjuicio evidente para las autoridades fiscales sub-estatales, llegando al punto de tener que acatar y aplicar disposiciones que afectan a su ámbito competencial sin haber participado en el correspondiente proceso de preparación y decisión. Es más, podría darse la paradoja de que tras la cesión de soberanía en materias cuya titularidad corresponda a las entidades sub-estatales, el Estado central pudiera terminar reforzando de forma indirecta su capacidad de decisión e influencia sobre la materia en cuestión frente al nivel sub-estatal.

El objetivo de este proyecto de investigación es realizar un análisis crítico del escenario de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea, poniendo el foco en el rol que actualmente asumen y pudieran asumir en un futuro las entidades sub-estatales en la fase ascendente del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

En este sentido, el caso vasco es un ejemplo empírico de primer orden dado el amplio poder fiscal que atesoran y ejercen las administraciones forales dentro de un Estado que no se caracteriza precisamente por facilitar la participación de los entes sub-estatales en la gobernanza europea. El País Vasco no debe entenderse tan solo como objeto de estudio,

³ EUROPEAN COMMISSION. *Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, Brussels: European Commission, 2017; Opinión de la Comisión de Presupuestos, de 28 de septiembre de 2016.

sino también como sujeto de investigación activo con un largo recorrido en la materia. El trabajo de investigación se estructurará en cinco capítulos:

En el primer capítulo analizaremos el marco general de participación de las entidades sub-estatales en la configuración institucional de la Unión Europea. Partiendo de un examen en perspectiva histórica sobre la cuestión regional y el papel de las regiones en el proceso de integración europeo, se realizará una revisión crítica de los mecanismos actuales de representación y participación de las regiones y entidades sub-estatales en la toma de decisiones de la UE.

En el segundo capítulo descenderemos un escalón para poner el foco en el plano interno de los Estados y analizar los modelos de participación articulados en el seno de tres Estados compuestos a la hora de integrar a las entidades sub-estatales en la denominada como fase ascendente del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. En concreto, estudiaremos los casos de los Estados federales de Alemania y Bélgica y del modelo descentralizado español.

En el tercer capítulo se estudia la participación de las instituciones vascas en los foros fiscales internacionales, especialmente en el ámbito europeo. Además de explicar la evolución y los pormenores de su participación, se incluye una visión crítica sobre el alcance efectivo y las limitaciones de dicha representación.

En el cuarto capítulo realizaremos una recapitulación sobre la actual participación de las entidades sub-estatales en la arquitectura institucional europea.

Por último, finalizaremos el trabajo de investigación planteando algunas claves para una posible reforma del modelo de gobernanza multinivel fiscal y financiera europea desde la experiencia vasca.

Con el fin de complementar la labor investigadora, el trabajo recoge e integra testimonios y reflexiones de distintos representantes públicos que participan en la primera línea de la gobernanza europea. Para ello hemos elaborado una encuesta sobre cuestiones clave relacionadas con el proyecto de investigación que ha sido remitida a los eurodiputados de los partidos políticos más votados en el País Vasco en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (EAJ-PNV, Partido Nacionalista Vasco; EHBildu, Euskal Herria Bildu; PSOE, Partido Socialista Obrero Español; PP, Partido Popular; y Podemos), y a la Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco. Por orden de recepción, hemos recibido respuesta por parte de Ramón Jáuregui (PSOE), Izaskun Bilbao (EAJ-PNV) y Mikel Antón (Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco). Querríamos aprovechar esta introducción para agradecerles de nuevo su colaboración. Las respuestas, que se incluyen en forma de Anexo al final de trabajo, se han analizado e integrado en la investigación.

2. EL MARCO GENERAL DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES SUB-ESTATALES EN LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. La cuestión de la regionalización europea

Es innegable el hecho de que la Unión Europea es una construcción realizada por los Estados, en la que la cuestión regional, pese a que progresivamente ha adquirido protagonismo, no ha dejado de contemplarse como un tema marginal, perteneciente al círculo interno y propio de cada uno de los Estados miembros, sin que a los entes regionales se les otorgara relevancia alguna, al menos inicialmente, en el proceso de integración.

Vaya por delante la constatación de que el hecho regional, en la fecha de los Tratados constitutivos, diez años después de la finalización de la 2ª Guerra Mundial, no constituyó prioridad alguna para los estados firmantes del Tratado de Roma: la proscripción de la guerra en el antiguo continente, la creación de intereses comunes a través de la instauración de una unión aduanera y un mercado único, la colaboración en el desarrollo de la energía nuclear o la coordinación de la política de defensa y seguridad en un escenario marcado por la Guerra Fría, constituyeron el caldo de cultivo en el que la aspiración de una Europa unida inicia sus primeros y vacilantes pasos.

Sin embargo, la realidad y el desarrollo del proceso de integración han demostrado que la participación de los entes regionales en el mismo “representa un factor indispensable tanto para el mantenimiento del equilibrio institucional en los Estados miembros, como en el proceso de democratización de la Unión Europea”⁴.

¿Cuáles son las causas que han motivado esta transformación del rol de las regiones en el proceso de construcción de la Europa común? ¿Es concebible hoy que ese proceso pueda desarrollarse de manera efectiva obviando el hecho regional? ¿Cuál es el papel de las regiones hoy en la Europa de los 28? ¿Cómo debe articularse el mismo en el futuro? Todas ellas son preguntas que no tienen una respuesta unívoca y dependen tanto de concepciones y convicciones jurídico-políticas como, desde un punto de vista funcional, de la constatación de la necesidad de su participación para la consecución de los objetivos de la Unión o de sus políticas.

Pero al menos debemos identificar dos circunstancias que influyen y determinan el creciente protagonismo de las regiones en la construcción de Europa: la progresiva

⁴ FROSINA, Laura. “Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la multilevel governance”. En *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, no. 22, 2014.

descentralización –“federalización”– de los Estados, tanto a nivel europeo como del resto de países de la OCDE, y el empuje y perseverancia de los propios actores regionales y locales en su afán de ser considerados actores principales y protagonistas del proceso.

Es un hecho incontestable que desde el final del siglo pasado, la escena internacional ha asistido a una creciente asunción de competencias por parte de los entes regionales de los estados, que podríamos calificar de una auténtica “regionalización” de la actividad de los poderes públicos. Según los últimos informes de la OCDE la tercera parte del gasto público de los países de la OCDE es desarrollado por gobiernos subcentrales⁵. En los veinte años transcurridos entre 1995 y 2014 la mayor parte de los países ha descentralizado sus políticas de gastos e ingresos, destacando en el panorama internacional el caso de España que, de ser uno de los países más centralizados, en ese periodo se ha descentralizado en más 10 puntos en porcentaje, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos públicos. Este creciente protagonismo de los entes regionales de los Estados en el diseño y ejecución de las políticas públicas demanda una respuesta positiva que tenga en cuenta esa asunción de responsabilidades por los niveles sub-centrales de gobierno.

En el ámbito europeo, la reivindicación de los poderes regionales y locales sobre el reconocimiento de su papel protagonista en la actividad pública ha sido una constante desde los albores del pasado siglo⁶ y se ha manifestado de forma permanente desde los primeros pasos del proceso de integración⁷. Los primeros pasos se produjeron en torno a procesos de asociacionismo del movimiento local, cuyas pretensiones y propuestas gozaron de una acogida crecientemente favorable por parte del Parlamento Europeo, y cuyo primer éxito se produjo con la incorporación al elenco de instituciones europeas del Comité de las Regiones en el Tratado de la Unión Europea suscrito en Maastricht en 1992; si bien con carácter meramente consultivo.

Sin embargo, el hecho regional no puede decirse que esté ausente de manera absoluta de los Tratados constitutivos, que manifiestan la preocupación de los Estados firmantes por las diferencias regionales en el seno de la UE y la necesidad de favorecer el desarrollo de las menos favorecidas⁸. Pero es obvio que el proceso de institucionalización progresiva de las regiones en la Europa común no ha estado exento de dificultades que se han

⁵ BLÖCHLIGER, Hansörg, JUNGHUN, KIM “A bird eye view of fiscal decentralisation”. En *Fiscal Federalism 2016: making decentralization work*, Paris: OECD Publishing, 2016.

⁶ Ya en 1913 se constituyó la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales que sirvió de plataforma para la creación en 1951 del Consejo de Municipios de Europa.

⁷ En 1957 el Consejo de Europa creó la Conferencia Permanente de los poderes locales regionales y locales, cuyo logro más relevante fue la declaración sobre la autonomía local adoptada mediante resolución 64/1968, que se considera el antecedente de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985.

⁸ El preámbulo del Tratado de Roma incluye expresamente la siguiente declaración, como uno de los motivos que fundamentan su decisión de constituir la Comunidad Económica: “*PREOCUPADOS*

manifestado de diversas maneras a lo largo del mismo. En primer lugar habría que hacer referencia a la “ceguera regional”⁹ inicial de los Tratados constitutivos –a pesar de la señalada preocupación contenida en el preámbulo del Tratado de Roma por las diferencias interregionales–, que contemplaron a las regiones durante más de dos décadas, únicamente como sujetos pasivos destinatarios de las políticas comunitarias. Dicha “ceguera” unida a la asumida neutralidad del derecho europeo respecto de la organización político-institucional de los Estados miembros (principio de autonomía institucional), hace que nos preguntemos si la propia naturaleza de las regiones contiene elementos que intrínsecamente dificultan la asunción de un papel principal en la construcción europea. Entre ellos, podemos identificar al menos dos: la ausencia de un concepto unívoco de región y la propia asimetría institucional y competencial de las regiones en los distintos países miembros.

El primer problema al que se enfrenta la posibilidad de reconocer un papel relevante al hecho regional es el de la propia identificación del sujeto al que debe otorgarse dicho protagonismo. La primera vez que la Unión asume la necesidad de hacer una clasificación regional de los países miembros deriva de circunstancias de índole económica y estadística. Por un lado, la implementación de las políticas europeas, de forma que contribuyan a la consecución del objetivo declarado de reducir las diferencias interregionales, exige la compartimentación de las regiones en unidades económicas homogéneas susceptibles de ser tratadas como unidades individuales a efectos de una aplicación eficiente de las mismas. Por otro lado, la necesidad de evaluar los resultados de las políticas de cohesión exige asegurar estándares armonizados en la recolección y medición de los datos económicos regionales a fin de garantizar la comparabilidad de los mismos. Por ello, la primera clasificación europea de las regiones responde a fines básicamente estadísticos y es el Eurostat el que acomete dicha clasificación en 1988, implementando las llamadas NUTS (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) con criterios exclusivamente económicos que poco o nada tienen que ver con la heterogénea realidad política e institucional de los Estados miembros, lo que hace que el mapa regional de la UE no coincida ni remotamente con el número de regiones existentes en los mismos¹⁰.

Con posterioridad, en 1988, encontramos la primera definición de región en un documento comunitario: la Carta Europea de la Regionalización, en la que se define región como “un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad

por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”.

⁹ BENGOTXEA, Joxerramon. “Las regiones constitucionales autónomas. Un estatus especial en la Unión Europea”. En *Iura Vasconiae*, no. 7, 2010.

¹⁰ A modo de ejemplo podemos constatar como en el nivel NUTS1 en el Estado español aparecen 7 agrupaciones de Comunidades Autónomas, mientras que las propias Comunidades Autónomas aparecen clasificadas como NUTS2.

neta o un conjunto similar de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico”¹¹. Como se ve, una definición excesivamente alambicada en la que brilla por su ausencia cualquier mención a aspiraciones o competencias de contenido político¹², aunque sí específica que deberá contar al menos con una Asamblea Regional y un Gobierno y su Presidente¹³.

El segundo problema es el de la heterogeneidad de los propios Estados miembros y de su organización y estructura político-institucional, que hace que en la Europa de los 28 convivan Estados unitarios o fuertemente centralizados con otros de organización de corte netamente federal, como Alemania, España, Austria, Bélgica o Italia. Entre ambos extremos podemos encontrar todo tipo de modelos de organización territorial: desde la inexistencia absoluta de entes regionales, regiones con competencias meramente administrativas, o modelos en que las distintas unidades territoriales gozan de distintos niveles de autonomía política.

Las diferencias no se limitan al ámbito jurídico-constitucional, sino que se nutren de las amplias diferencias geográficas, culturales o lingüísticas, que redundan además en que las distintas regiones mantengan aspiraciones de muy distinto alcance en cuanto al papel que deben asumir en la realidad de la Unión. Una buena muestra de ello pudimos observarla en el fallido referéndum por la independencia en Escocia o en el actual proceso soberanista que se desarrolla en el Estado español con las aspiraciones secesionistas de la Comunidad Autónoma de Cataluña y la proclamada aspiración de convertirse en un nuevo Estado miembro.

En definitiva, no parece que podamos aprehender un concepto unitario que defina de forma inequívoca las características geográficas, demográficas, económicas o institucionales que deben servir para construir un concepto de región europea que permita asignar a las distintas realidades sub-estatales un papel específico, claro y homogéneo en el proceso de construcción europeo. Ello, como se verá, ha abonado el escenario para la aparición de distintos movimientos asociativos de regiones con similares competencias y aspiraciones, como las agrupadas en la red de Regiones con Competencia Legislativas (REGLEG) o la CALRE (Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa). En nuestro caso, asumimos la definición más común

¹¹ Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988, sobre la política regional europea y el papel de las regiones (DOCE C 326/05, de 19 de diciembre de 1988).

¹² El propio artículo 1.2 especifica que por “elementos comunes” de una población concreta se entiende una especificidad común en materia de lengua, cultura, de tradición histórica y de intereses vinculados a la economía y los transportes, sin que resulte imprescindible que todos esos elementos se den simultánea y permanentemente.

¹³ Artículo 6: “Las instituciones con que deberá contar, cuando menos, las Regiones son las siguientes: a) una Asamblea Regional, b) un Gobierno Regional y su Presidente”.

de región, adoptada por la ARE (Asamblea de Regiones de Europa), para referirnos con dicho término al nivel de gobierno político territorial inmediatamente inferior al central estatal, prescindiendo de unidades meramente administrativas sin capacidad alguna de autogobierno.

2.2. Evolución del papel de las regiones en el proceso de creación de la Europa común

Como ya hemos señalado, el movimiento regional se mantuvo del todo ausente a la hora de la suscripción de los Tratados constitutivos y, más allá de la declaración incorporada al preámbulo del Tratado de Roma, no se creó instrumento alguno dirigido al desarrollo de una política regional común. Sin embargo, no puede decirse que la preocupación por la cuestión regional no existiera con anterioridad, sobre todo manifestada por la iniciativa de representantes de las ciudades y los poderes locales. De hecho, incluso antes de la 1ª Guerra Mundial, ya en 1913, se había creado la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales, germen del posterior Consejo de Municipios de Europa, creado en 1951, como órgano de encuentro de responsables de distintas administraciones locales y que funcionó en estrecha colaboración con organizaciones similares surgidas en los Estados Unidos. Con posterioridad se incorporó una representación regional, dando lugar al actual Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE). A partir de la creación del CMRE, comienzan a atisbarse las primeras inquietudes acerca del papel de las organizaciones territoriales y a adquirir conciencia de la necesidad de contar con sus responsables en el objetivo de reforzar la legitimidad del proceso de integración y avanzar en el progreso económico y social, comenzando los primeros pasos para dar cobertura institucional a las regiones y municipios. Así, tras unos años como Asamblea Consultiva, en 1957 el Consejo Europeo, crea la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales (CLRAE), que ya en los años 60 del pasado siglo impulsó los sentimientos de identidad europea a través de hermanamientos entre ciudades y que fue la primera institución que propuso una definición europea de región, propuesta que se remonta a 1978¹⁴. También impulsó, a través de la resolución 64 de 1968 una declaración de principios sobre la autonomía local que

¹⁴ El órgano inició sus pasos con el nombre de “Conferencia de Autoridades Locales de Europa”. En 1975, cambió su nombre a “Conferencia de Autoridades Locales y Regionales de Europa” que volvió a modificarse en 1983. Finalmente, en 1994, el Consejo Europeo creó el “Congreso de Autoridades Locales y Regionales”, encargado, a través de sus dos cámaras –regional y local–, entre otras responsabilidades, de promover el autogobierno local y regional entre los Estados que han ratificado la Carta Europea de Autonomía Local.

fue adoptada por la Asamblea del Consejo y constituye el antecedente más relevante de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985¹⁵.

Pero es a partir de la década de los 70 cuando la preocupación por la cuestión regional se hace presente en los foros europeos, haciéndose paulatinamente presente y desvinculándose de los movimientos municipalistas. Es en esa década cuando aparecen las primeras asociaciones exclusivamente interregionales, como la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa o la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, por señalar algunas de las más relevantes. La Comisión, consciente de considerar la participación regional como una oportunidad para la integración europea, presenta, en 1973, tras la incorporación a las Comunidades Europeas de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, la propuesta de crear un Comité de Política Regional. Asimismo, la cumbre de París de 1972, aprobó la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Ambos proyectos vieron la luz a partir de 1975, con el objetivo de hacer realidad la declaración del Tratado de Roma de corregir los desequilibrios económicos y sociales entre las distintas regiones de Europa. A pesar de ello, hay que hacer notar que inicialmente no se prevé participación regional alguna en la definición de las políticas del FEDER, si bien, a partir de 1984, se articula la presencia regional en el Comité FEDER, facultando a los Estados a designar autoridades regionales para su representación en el mismo.

En la década de los 80 el interés por el papel de las regiones se revitaliza a través, por un lado, del acogimiento de las aspiraciones regionales de forma decidida por el Parlamento Europeo, que aprueba una “Resolución sobre el papel de las regiones en la construcción de una Europa democrática y los resultados de la Conferencia de las Regiones”¹⁶, que da lugar a la creación del Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales¹⁷ –antecedente del Comité de las Regiones–, recomendando a la Comisión un “diálogo directo con las regiones sobre todas las medidas que les afecten directamente, respetando los poderes de los Estados Miembro,” así como reclamando “del Consejo y de los Gobiernos en los que no existen estructuras regionales que elijan representantes para dar los pasos necesarios para paliar dicha omisión”. La segunda circunstancia que alimenta el papel de las regiones es la de la incorporación al Acta Única Europea de la política de cohesión, tras la incorporación a la UE en 1986 de España y Portugal.

El compromiso del Parlamento Europeo con las regiones se manifiesta de forma repetida por medio de distintas resoluciones, entre las que destaca la de 18 de noviembre

¹⁵ Aunque inicialmente fue concebida en relación con las entidades locales, el artº 13 prevé que los Estados puedan incluir “otras categorías de entes locales o regionales”.

¹⁶ Resolución del Parlamento Europeo de 13 de abril de 1984 (DOCE C 127, de 14 de mayo de 1984).

¹⁷ Decisión de la Comisión 88/487/CEE, de 24 de junio de 1988, relativa a la creación de un Consejo Consultivo de los entes regionales y locales (DOCE L 247, de 6 de septiembre de 1988).

de 1988, en la que se incluye como documento anexo la “Carta Comunitaria de la Regionalización”, que contiene los principios básicos con los que los Estados pueden profundizar en el proceso de descentralización, reconociendo a las regiones personalidad jurídica plena, y apoya la participación regional en la toma de posición de los Estados ante las instituciones europeas y la presencia regional en las delegaciones participantes en los órganos consultivos, técnicos y de gestión de la UE.

Con estos mimbres y el empuje decidido de los Länder alemanes, empeñados en establecer las bases institucionales de su participación en los mecanismos de definición de las políticas europeas, llegamos al Tratado de la Unión Europea (TUE), suscrito en Maastricht en 1992, con el que comienza, en opinión unánime de los expertos, la verdadera institucionalización de las regiones en el proceso de integración, en la medida en que, por un lado, ven reconocido en el propio Tratado fundacional una personalidad y un estatus diferenciado como una más de las instituciones de la UE, el Comité de las Regiones, a través del que se da voz a los entes sub-estatales en el marco institucional europeo y, por otro, consagra formalmente el principio de subsidiariedad, en virtud del cual, la justificación de una actuación debe cumplir dos requisitos: que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros en el marco de su sistema constitucional nacional y, que dichos objetivos pueden lograrse mejor mediante la actuación de la Comunidad¹⁸. Además, la reforma del artículo 146 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), modificado por el Tratado de Maastricht, abrió la puerta a que una autoridad regional pueda representar al Estado miembro en el Consejo; basta para ello, que tenga rango ministerial y esté facultado para comprometer al Gobierno del Estado en cuestión.

La propia institucionalización de la cuestión regional en la Europa común alentó además el interés académico sobre el papel de las regiones produciéndose de esta manera un alimento recíproco de uno y otro fenómeno, hasta el punto de que este preponderante rol de los entes sub-estatales fue bautizado como “nuevo regionalismo” que propugnaba la aceptación de un tercer nivel decisorio, el regional, en el *policy-making* de la UE, sustituyendo y desplazando en algunas materias el papel preponderante que los Estados habían gozado hasta esos momentos. Se definió así, la nueva gobernanza multinivel en Europa como forma de asumir la complejidad de las nuevas realidades sociales y de acercar las grandes decisiones a los ciudadanos, revitalizando las estructuras políticas e incrementando el carácter democrático de las instituciones.

Sin embargo, las perspectivas para los regionalistas creadas por el Tratado de la UE no tuvieron eco en los años siguientes y las sucesivas modificaciones de los Tratados –Tratado

¹⁸ Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en el Tratado de Ámsterdam (1999).

de Ámsterdam en 1999 y Tratado de Niza en 2003— no supusieron avances significativos en el protagonismo de las regiones, ni en el nivel normativo ni en su papel institucional. Tampoco el fallido proyecto de Constitución europea incorporó novedades relevantes, a pesar de las expectativas creadas tras el Libro Blanco sobre la Gobernanza en la Unión Europea¹⁹, la Declaración de Laeken²⁰ y los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa, en la que se enfrentaron concepciones contradictorias sobre el papel de las regiones que propugnaban, en un extremo, la creación de un estatus especial de regiones asociadas –Informe Lamassoure– o el proclive al mantenimiento de la cuestión regional en su papel tradicional de una cuestión reservada a los Estados –Informe Napolitano, finalmente mayoritario–.

Precisamente la frustración generada por la falta de respuesta a sus aspiraciones fue el origen de la creación de organizaciones que aglutinaran la representación de sus intereses, como la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales (CALRE) creada en 1997 o su rama ejecutiva Regiones con Competencia Legislativas (REGLEG), a partir de 2001, que se han convertido, junto con la Asamblea de Regiones Europeas (ARE) en la punta de lanza de las reivindicaciones regionalistas.

A pesar de todo, el interés por la cuestión regional ha seguido en la mesa en los debates europeos durante la primera década del presente siglo, en la que hemos asistido a una paulatina asunción de la relevancia para el futuro de Europa de dos conceptos que se entienden íntimamente interrelacionados: la gobernanza multinivel y la efectividad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Manifestaciones claras de dicha asunción podemos encontrarlas en el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea²¹ o el Dictamen, a iniciativa del Comité de las Regiones, sobre el «Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel» adoptado en el 80º Pleno del Comité celebrado los días 17 y 18 de junio de 2009, en el que define la gobernanza multinivel (GMN) como “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”, afirmando que la aplicación de la gobernanza multinivel se basa en el respeto del principio de subsidiariedad, que evita que las decisiones se concentren en un solo nivel de poder, y garantiza que las políticas sean concebidas y aplicadas en el nivel más apropiado. El respeto del principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel resultan así indisolubles: el primero se refiere a las competencias de los distintos niveles de poder, y la segunda se concentra en su interacción. Llegamos de esta manera al Tratado de Lisboa al que dedicaremos las siguientes reflexiones.

¹⁹ COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001.

²⁰ Declaración del Consejo de la Unión Europea, adoptada en Laeken el 14 de diciembre de 2001.

²¹ La Gobernanza Europea: Un libro blanco (COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001).

2.3. Los entes regionales en el Tratado de Lisboa: estado de la cuestión

Como hemos puesto de manifiesto en las páginas anteriores, desde la ceguera inicial de los Tratados al hecho regional hasta la actual asunción de un creciente grado de compromiso regional por parte de las instituciones de la UE, la paulatina materialización de un papel activo de las regiones en el proceso de integración europeo ha sido una constante, a pesar de los obstáculos a que ha tenido que enfrentarse. La resistencia de los Estados miembros a ceder parcelas de poder así como los problemas derivados de la propia heterogeneidad e indefinición de los propios actores que pretenden asumir protagonismo en el proceso de reconocimiento de la importancia de la cuestión regional, han ralentizado éste hasta extremos, para algunos, exasperantes. Aunque existe un consenso relevante acerca de la relativa frustración de las expectativas creadas a partir de la década de los 80 del pasado siglo y, sobre todo de las generadas tras el Tratado de Maastricht, en que la “Europa de las Regiones”, como un sistema institucional en que el tercer nivel, el regional, podía incorporarse al sistema de gobernanza en igualdad de condiciones a los tradicionales asumidos por la Unión y los Estados miembros, justo es constatar también que hay un reconocimiento explícito del importante papel que las regiones pueden ofrecer en la respuesta al llamado déficit democrático, otorgando un rol activo a las mismas, incrementando la legitimidad de los procesos de decisión europeos, mediante su acercamiento a los ciudadanos.

Más allá de la indudable y exigible participación de las regiones en la conocida como fase descendente de aplicación y desarrollo normativo de la legislación europea o su instrumentación como meros sujetos pasivos para la aplicación de las políticas comunes, vamos a acometer en las siguientes líneas la descripción del papel que las regiones asumen hoy, a la vista de la normativa y la práctica europea, en el proceso de creación del derecho y de las políticas de la UE, lo que se conoce como fase ascendente del derecho europeo, a partir de las disposiciones contenidas en el Tratado de Lisboa.

Desde el punto de vista constitucional, aun cuando las previsiones del Tratado de Lisboa no han cumplido las expectativas más ambiciosas, ha incluido avances en el reconocimiento del hecho regional y su relevancia en la construcción de la UE. Así, el artículo 4.2 del TUE, modificado por el Tratado de Lisboa, incluye el reconocimiento, ya anunciado en el proyecto de Constitución, de los entes sub-estatales al declarar que la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional, dando así carta de naturaleza, a nivel del principio de autonomía institucional, al respeto a las diversas estructuras territoriales vigentes en los Estados²². Este

²² Sobre la política de reconocimiento, véase BENGOTXEA, J. “Las regiones constitucionales autónomas. Un estatus especial en la Unión Europea”.

reconocimiento no queda empañado por la proclamación que realiza a continuación, en la que, en un aparente guiño a los Gobiernos de los Estados, declara su respeto a las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional, siendo esta, en particular, responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

Por otra parte, se ha procedido a un reforzamiento relevante del papel de los entes sub-estatales en la aplicación del principio de subsidiariedad incluyendo junto a los Estados el nivel local y regional, acompañado de una nueva configuración de su papel en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, tanto en los procedimientos de consulta pre-legislativa, como en el ámbito del control parlamentario y jurisdiccional²³. El Protocolo segundo del Tratado de Lisboa, al regular el mecanismo de participación de los Parlamentos de los Estados de la UE en el procedimiento del control político del principio de subsidiariedad, “se hizo eco de la referencia genérica al nivel regional recogida en la definición del principio de subsidiariedad (art. 5.3. TUE) y estableció que incumbe a cada Parlamento nacional, “consultar cuando proceda a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas”²⁴.

Adicionalmente, aunque no hay novedades significativas en el papel del Comité de las Regiones, que mantiene su estatus de órgano meramente consultivo, sí se han reforzado sus poderes mediante un reconocimiento, aunque limitado, de su legitimación para acceder al Tribunal de Justicia en defensa de la efectividad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad²⁵. Trayendo a colación las palabras de Ramón

²³ Según el artículo 5.3 TUE, en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

²⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: a vueltas con una cuestión recurrente a la espera de una adecuada regulación (constitucional)”. En *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona: Universitat de Barcelona - Instituto de Derecho Público, 2017; ARES, Cristina. “El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y en los Parlamentos Autonómicos: diagnóstico y prognosis”. En *Revista de Estudios Políticos*, no. 136, 2008; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario”. En *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 22, 2005.

²⁵ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: a vueltas con una cuestión recurrente a la espera de una adecuada regulación (constitucional)”; BENGOTXEA, J. “Las regiones constitucionales autónomas. Un estatus especial en la Unión Europea”; BERENGUER, Luis. “El Estatuto de la Comunidad Valenciana y la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea”. En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, no. 12, 2002; CORDAL, Constantino. *Regiones, Länder y Comunidades Autónomas en la*

Jáuregui —véase el Anexo—, el funcionamiento del Comité de las Regiones es “más simbólico y voluntarista que efectivo” y sus “debates y dictámenes más procedimentales que ejecutivos”. Aun así, añade que “no se puede devaluar su papel” porque “permite una conexión entre regiones y poderes locales, conecta regularmente esos poderes con la Unión y ofrece la oportunidad de grandes y solemnes posicionamientos regionales ante los grandes debates de la Unión”.

En este panorama constitucional, pasamos ahora a profundizar en los mecanismos a disposición de las regiones para influir en el proceso de creación del derecho europeo, a través de su participación en los órganos institucionales de la Unión Europea, básicamente en el Consejo, así como en la definición y aplicación de las políticas europeas, mediante su interacción y su presencia en los Comités de la Comisión Europea. Finalizaremos este epígrafe examinando el papel de los parlamentos nacionales y regionales en la efectividad del principio de subsidiariedad.

2.4. La participación de las regiones en las instituciones de la Unión Europea

Las previsiones de los tratados constitutivos sobre la participación regional en las distintas instituciones de la UE se limitan a la posibilidad de ejercer la representación nacional en las formaciones del Consejo. El Consejo Europeo es un foro reservado a los Jefes de Estado. Son también nombrados por los gobiernos los representantes nacionales en el Tribunal de Cuentas y en el Tribunal de Justicia, mientras que los miembros de los distintos órganos del Banco Central Europeo ejercen sus funciones con absoluta independencia política y las instituciones de la Unión Europea y los gobiernos nacionales están obligados por los Tratados a respetar su independencia. Por ello, limitaremos el análisis a la participación regional en las formaciones del Consejo y en la actividad de la Comisión, conocida como “Comitología”.

Unión Europea, Santiago de Compostela: Andavira Editora, 2010; CORDAL, Constantino. *La participación de las regiones en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Caminos posibles para las Comunidades Autónomas españolas*, E-libro, Corp., 2004; JAUREGUI, Gurutz. “Globalización, regiones y gobierno multinivel en la UE”. En *El Tratado de Lisboa y las Regiones. IX Jornadas Internacionales celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 30 de junio y 1 de julio de 2008*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2009; MORATA, Francesc. “El futuro de las Regiones en una Europa multinivel”. En *El Tratado de Lisboa y las Regiones. IX Jornadas Internacionales celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 30 de junio y 1 de julio de 2008*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2009; MORATA, Francesc. “Regiones y Gobernanza multinivel en la Unión Europea”. En *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004; UGARTEMENDIA, Juan Ignacio. *La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo europeo*, Oñati: IVAP, 2010.

2.4.1. La participación de las regiones en el Consejo

El Tratado de la Unión Europea atribuye la función legislativa en la Unión Europea en exclusiva a dos de sus órganos, que la ejercen conjuntamente²⁶: el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea –también conocido como Consejo de Ministros–, habiendo sido este último el foro decisorio legislativo por excelencia desde las primeras versiones de los Tratados constitutivos. Por ello, la participación en las formaciones del Consejo ha sido una aspiración constante de las regiones en su afán de influir en el proceso decisorio europeo. Sin embargo, hasta el Tratado de Maastricht la representación en el Consejo estaba reservada en exclusiva a miembros del Gobierno de los Estados miembros. La reforma del artículo 146 del TCE abrió la posibilidad de la participación regional en el Consejo al prever que “El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro con rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro”. A partir de entonces ya no era imprescindible formar parte del Gobierno nacional, sino que bastaba con que el representante del Estado acreditara su condición de ostentar rango ministerial, sin especificar si dicho rango quedaba o no reservado a miembros del respectivo Gobierno de la nación, siempre y cuando estuviera facultado para comprometer al mismo. La apertura de la posibilidad de la participación regional en el Consejo se consideró una manifestación del principio de autonomía institucional, en la medida en que dicho principio impide a la Unión Europea inmiscuirse en la organización territorial de los Estados y en la distribución competencial que las respectivas constituciones establezcan. Como ya hemos señalado, la inclusión de esta novedad en el tratado constitutivo fue adoptada a iniciativa y con la promoción de Bélgica y de los Länder alemanes, cuyos textos constitucionales institucionalizan la presencia de los representantes regionales en el proceso de integración, como veremos en el siguiente capítulo.

Sin embargo, aunque desde un punto de vista formal no cabe duda de la relevancia del logro alcanzado por los representantes regionales, conviene relativizar la trascendencia del mismo teniendo en cuenta que, por un lado, la representación regional en el Consejo no es una exigencia sino una mera posibilidad que queda sometida a la discrecionalidad de los propios Estados. Son las previsiones constitucionales de estos las que determinan la posibilidad de esa representación regional, sin que la normativa europea incida de manera alguna ni imponga límites a los Estados en la decisión de aprovechar o no esa manifestación de la autonomía regional. Por otro lado, la representación regional en las formaciones del Consejo se enfrenta a la paradoja de que su mandato se encuentra vinculado al interés nacional, incluso en los casos en que dicho interés nacional pueda resultar eventualmente

²⁶ Artículos 14 y 16 del TUE.

distinto, e incluso contrario, al interés particular de la región a que pertenezcan²⁷. De esta manera, cuanta mayor sea la participación y el protagonismo de los representantes regionales en el Consejo, en mayor medida se encuentran mediatizados por dicho interés nacional ya que deben tener en cuenta que sus decisiones vincularán al Estado al que pertenecen. Precisamente, esta dualidad de intereses nacionales y/o regionales en cuestión ha obligado a los escasos Estados que prevén algún tipo de representación regional a establecer un complicado y diverso sistema de asunción de la formación de la respectiva posición a mantener en las correspondientes reuniones, que difiere en virtud de la distribución competencial prevista respecto de su organización territorial²⁸. Esta circunstancia ha contribuido a la generación de una corriente doctrinal que aboga por la adjudicación en las formaciones del Consejo de un asiento reservado a representantes regionales, desvinculados de los intereses nacionales. Sin embargo, la heterogeneidad de los eventuales intereses regionales dificulta sobremanera la viabilidad de una solución como la comentada.

Estas dificultades han provocado que se hayan adoptado diversas soluciones a la participación de representantes regionales en el Consejo, desde las fórmulas más respetuosas con el hecho regional, en las que la representación del Estado la asume un representante de las regiones en los casos en que se trate de competencias reservadas a dicho nivel, fijando la posición del Estado y emitiendo el voto que le corresponda, con otras en las que la representación regional debe pactarse y reconocerse por el propio Gobierno nacional, hasta las más conservadoras en que los representantes regionales simplemente acuden a las formaciones del Consejo acompañando al representante nacional²⁹.

Además de su eventual presencia en las formaciones del Consejo la participación de representantes regionales también está abierta al Comité de Representantes Permanentes (COREPER), órgano que, aunque de relevancia política más limitada, resulta de excepcional importancia porque en su seno, a pesar de que no se adoptan formalmente acuerdos, salvo los de procedimiento expresamente previstos, se preparan muchos de los que luego simplemente son ratificados por el Consejo –los llamados “puntos A”–. Los representantes regionales también tienen acceso a los diversos órganos auxiliares del Consejo, los Comités y Grupos de Trabajo. Basta para ello que la delegación del Estado

²⁷ Parecida problemática se plantea cuando los intereses de las diversas regiones de un mismo país son también dispares.

²⁸ Únicamente los países con tradición federal como Alemania, Austria y Bélgica, a los que se han sumado Reino Unido, España, Italia y, en menor medida, Portugal, mantienen previsiones dirigidas a la participación regional en el Consejo de Ministros de la UE.

²⁹ Como se analizará en detalle en el siguiente capítulo, el primer sistema es el utilizado básicamente por Alemania y Bélgica, mientras que el segundo se corresponde más con la práctica italiana y austríaca, y por su parte, España y Reino Unido se inclinan por la tercera forma de participación.

en cuestión notifique los nombres y funciones de sus representantes por adelantado a la Secretaria General³⁰.

2.4.2. La participación de las regiones en los comités de la Comisión Europea

Aun cuando la participación de representantes regionales en la llamada “Comitología” no está prevista en los Tratados constitutivos, constituye una de las formas más relevantes a disposición de las regiones para influir en el proceso decisional europeo³¹. A través de su participación en los diversos Comités las regiones tienen a su alcance participar en las decisivas tareas previas al inicio del proceso legislativo así como en las relativas a la aplicación y ejecución del derecho de la UE, influyendo así tanto en la llamada fase ascendente de definición de la normativa europea como en la fase descendente de su aplicación. La participación en dichos Comités, presididos por funcionarios de la Comisión, está abierta a toda clase de representantes nacionales o regionales, por lo que representan una oportunidad inmejorable de influir en el *policy-making* de la UE, si bien presentan idéntica carencia que el resto de instrumentos de participación regional, en la medida en que la efectividad de dicha participación se considera una cuestión interna, quedando en manos de los correspondientes estados decidir la composición de su representación y la forma y efectos de dicha representación.

2.5. El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad fue formalmente incorporado a los Tratados por el Tratado de Maastricht y, en la actualidad, el art. 5 del TUE, establece que la delimitación de las competencias de la Unión Europea se rige por el principio de atribución mientras que su ejercicio se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Según el apartado 3 de dicho precepto, “en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de

³⁰ Artículo 5.3 del Reglamento Interno del Consejo, aprobado mediante Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009 (DOCE L 325 de 11.12.2009).

³¹ Se conoce con el nombre de “Comitología” el conjunto de procedimientos mediante los cuales la Comisión Europea ejerce las competencias de ejecución atribuidas por el legislador de la UE con la asistencia de los comités de representantes de los países de la UE. Según el último informe publicado, durante 2016 funcionaron 277 de estos Comités (COM (2017) 594 final 16-10-2017).

manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

Desde su formulación inicial, que afectaba únicamente a las relaciones entre los Estados y la Unión, el principio de subsidiariedad ha adquirido una relevancia creciente otorgando una implicación relevante a los niveles sub-estatales de gobierno en el *law-making* de la UE, tanto en la fase pre-legislativa, de consulta, como en el control preventivo de su aplicación en el procedimiento legislativo e, incluso, en el control jurisdiccional *ex post*, al reconocer al Comité de las Regiones legitimación para promover acciones jurisdiccionales ante el Tribunal de Justicia en defensa de las competencias que el Tratado le reconoce, si bien limitada a aquellos casos en los que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) requiere su consulta.

Aunque el principio de subsidiariedad, como principio general de derecho de la UE se aplica a todas las instituciones de la Unión Europea, adquiere especial relevancia en el procedimiento legislativo, hasta el punto de que se ha incluido un protocolo, el nº 2, dedicado a establecer las condiciones para su efectividad y prever un sistema de control de su aplicación, reforzando tanto el papel de los parlamentos nacionales, a los que se encarga la responsabilidad de velar por su cumplimiento, como el del Comité de las Regiones³².

De acuerdo con el artículo 4 del Protocolo, tanto la Comisión, como el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán los proyectos de actos legislativos a los parlamentos nacionales para la evaluación del principio de subsidiariedad, obligando, el artículo 5, a que todos los proyectos incluyan una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad así como las razones que justifican la conclusión de que un objetivo puede alcanzarse mejor en el plano de competencias de la Unión³³.

En el marco del papel asignado a los parlamentos nacionales, se establece un mecanismo de alerta temprana, en virtud del cual todo parlamento nacional podrá, en el plazo de ocho semanas, emitir un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad, dejando a criterio de los propios parlamentos nacionales, la decisión de consultar a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Cuando se reciban

³² Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado por primera vez por el Tratado de Ámsterdam y reformado por el Tratado de Lisboa.

³³ El artículo 3 del Protocolo determina que se entenderá por «proyecto de acto legislativo» las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo.

dictámenes motivados que correspondan al menos, a un tercio de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales –un voto por cámara en los parlamentos bicamerales y dos votos en los parlamentos monocamerales–, se inicia el llamado procedimiento de “tarjeta amarilla”, en virtud del cual deberá volverse a estudiar el proyecto y la institución impulsora del proyecto de acto legislativo podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo, justificando motivadamente su decisión. Cuando al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales impugne la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad y la Comisión decida mantener su propuesta, la cuestión se remitirá al legislador –el Parlamento Europeo y el Consejo–, que se pronunciará en primera lectura. En caso de que el legislador considere que la propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad, podrá rechazarla –procedimiento de “tarjeta naranja”– por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo.

El respeto al principio de subsidiariedad también puede someterse a control judicial, una vez adoptado el correspondiente acto legislativo. Para ello, el artículo 8 del Protocolo adjudica al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la competencia para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el TFUE por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo. Como hemos señalado, también el Comité de las Regiones está legitimado para interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el TFUE requiera su consulta.

En lo que respecta al Comité de las Regiones³⁴, su labor en el control del principio de subsidiariedad se ha visto ampliamente reforzado y, más allá de su labor consultiva en la fase legislativa, asume una función de coordinación y soporte informativo entre las Regiones y Parlamentos regionales a través de la Red de control de la subsidiariedad, tras activar ya en 2007 el SMN (*Subsidiarity Monitoring System*) y a partir de 2012 una nueva base de datos denominada REGPEX³⁵ (*Regional Parliamentary Exchange*), que promueve la participación de las regiones con poderes legislativos en la fase legislativa y mantiene una fuente precisa de información e intercambio de mejores prácticas entre los parlamentos regionales en la preparación de sus análisis sobre la subsidiariedad.

Como se ve, la efectividad del principio de subsidiariedad se ha convertido en una preocupación de primera magnitud en el marco de la gobernanza multinivel a escala

³⁴ Para un análisis exhaustivo del papel del Comité de las Regiones en el control del principio de subsidiariedad véase, FROSINA, L. “Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la multilevel governance”.

³⁵ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

Europea. Las últimas manifestaciones de esta preocupación, más allá de las previsiones constitucionales, la constituye la creación de un Grupo Operativo³⁶, a iniciativa del Presidente de la Comisión Europea, en el marco del Libro Blanco sobre el futuro de Europa, al que se encarga tres tareas:

- A. Cómo aplicar mejor los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el trabajo de las instituciones de la Unión, en particular en lo que respecta a la preparación y aplicación de la legislación y las políticas.
- B. La detección de aquellos ámbitos políticos en los que, con el tiempo, se pudiera volver a delegar, total o parcialmente, o devolver definitivamente a los Estados miembros la toma de decisiones o la aplicación de las mismas.
- C. La detección de maneras para mejorar la participación de las administraciones regionales y locales en la preparación y seguimiento de las políticas de la Unión.

El Grupo Operativo ha entregado sus conclusiones el pasado 10 de julio de 2018 y, entre otras, realiza las siguientes recomendaciones³⁷:

- Se requiere una nueva forma de trabajar para mejorar los actuales procesos de elaboración de políticas y para posibilitar que la Unión utilice sus recursos de manera más eficiente. Esto permitirá a las administraciones locales y regionales y a los parlamentos nacionales realizar una contribución más eficaz a la elaboración de políticas, al diseño de nueva legislación y a la garantía del respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- Esta nueva forma de trabajar requiere una visión común de la subsidiariedad y la proporcionalidad y una mayor participación de todas las partes interesadas, especialmente de las administraciones nacionales, locales y regionales que, con frecuencia, desempeñan un papel específico en la aplicación de la legislación de la Unión sobre el terreno. Esta “subsidiariedad activa” debería promover una mayor apropiación y comprensión de la labor de la Unión por parte de todos los implicados.

³⁶ El Grupo se creó oficialmente mediante Decisión del Presidente de la Comisión Europea C 2017 (7810) sobre el establecimiento de un Grupo Operativo sobre la Subsidiariedad, Proporcionalidad y hacer menos más eficientemente, de 14 de noviembre de 2017. Cabe resaltar la Comunicación de la Comisión Europea de octubre de 2018, comprometiéndose a introducir modificaciones para mejorar la participación de los entes sub-estatales en todo el ciclo político. Entre las propuestas está la organización por la Comisión Europea de consultas públicas *ad hoc* para que los entes sub-estatales con competencias normativas transmitan sus opiniones sobre las propuestas legislativas a debate en las mesas europeas.

³⁷ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

2.6. Recapitulación

A lo largo de la vigencia de los Tratados hemos asistido a una progresiva institucionalización del papel de las regiones, desde la ceguera inicial de los Tratados constitutivos, pasando por la consideración de las regiones como entes pasivos destinatarios de las políticas europeas de desarrollo y de cohesión, hasta el momento actual en que se ha producido un reconocimiento de la importancia del papel de los entes regionales, no solo en lo que respecta a la aplicación y desarrollo de la legislación europea sino como parte de la legitimación democrática de la Unión Europea.

Desde el punto de vista constitucional, el hito más relevante del reconocimiento del papel regional en el proceso de integración lo constituye el Tratado de Maastricht, a través de la creación del Comité de las Regiones y de la incorporación de la subsidiariedad como uno de los principios generales del derecho de la UE.

Por su parte, el Tratado de Lisboa ha reforzado el papel de las regiones con diversas medidas: incorporando el nivel regional y local, al lado de los Estados, en la definición del principio de autonomía institucional; reconociendo legitimación, aun limitada, al Comité de las Regiones para recurrir al Tribunal de Justicia en defensa del principio de subsidiariedad y otorgando un papel relevante a los parlamentos nacionales y regionales en el control de dicho principio.

Sin embargo, estamos lejos de ver colmadas las aspiraciones de las regiones más activas en la reivindicación de un papel protagonista en el proceso de construcción europea, que tiene sus causas más inmediatas en la resistencia de los Gobiernos nacionales a ceder parcelas de poder y en la propia heterogeneidad y asimetría de la realidad regional de los Estados miembros, en los que conviven regímenes federales, con estados fuertemente centralizados.

Las manifestaciones más evidentes de la “frustración” regional podemos identificarlas en las siguientes:

- Más allá del reconocimiento de la realidad regional y de la necesidad de limitar las diferencias interregionales y su respeto en el ámbito del principio de autonomía institucional, no hay en los Tratados previsión alguna que otorgue a los entes regionales protagonismo alguno en el día a día de la gobernanza europea.
- El Comité de las Regiones sigue siendo un órgano meramente consultivo, sin que haya visto reconocida su aspiración de convertirse en una Institución más de la Unión Europea.
- La configuración del Comité de las Regiones en una sola Cámara, que aglutina intereses y competencias en materia regional y local, y su composición, que

representa a todos los Estados miembros, con independencia de la articulación territorial de cada uno de ellos, impide que asuma con claridad la defensa y representación de los entes regionales.

- Tampoco se ha visto reconocida la aspiración de las regiones para acceder en defensa de sus intereses al Tribunal de Justicia de la UE.

Ante la falta de operatividad del Comité de las Regiones, la canalización de las aspiraciones regionales se articula al margen de la arquitectura institucional de la UE, en asociaciones de regiones que presentan competencias, aspiraciones e intereses comunes, como la ARE, la CALRE o la REGLEG. Pero obviamente, su capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones de la UE es muy limitada.

La cuestión regional, y por ende, la participación de las entidades sub-estatales en la fase ascendente del proceso de toma de decisiones de la UE sigue siendo una cuestión interna de los Estados y son estos plenamente competentes para decidir los casos y las condiciones en que representantes regionales puedan participar o asumir la representación del Estado, tanto en el Consejo, en el COREPER o en los grupos de trabajo del Consejo o de la Comisión. La ausencia de un mecanismo reglado y estandarizado de participación de las entidades sub-estatales ha propiciado la formulación de diferentes modelos de participación dependiendo las realidades internas de cada Estado miembro. A continuación y como muestra de la diversidad de modelos de participación florecidos a la sombra del abstracto marco institucional vigente, analizaremos los casos de tres Estados compuestos donde se ha decidido articular mecanismos *ad hoc* para integrar a las entidades sub-estatales en la fase ascendente del proceso de toma de decisiones de la UE.

3. LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES SUB-ESTATALES EN TRES ESTADOS COMPUESTOS: ALEMANIA, BÉLGICA Y ESPAÑA

Tras examinar el marco general de participación de las regiones en el esquema institucional europeo, a continuación descenderemos un escalón para poner el foco en el plano interno de los Estados y analizar los modelos de participación articulados en el seno de tres Estados compuestos a la hora de integrar a las entidades sub-estatales en la denominada como fase ascendente del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. El objetivo de este capítulo es estudiar las posibilidades y límites que ofrece el actual marco institucional europeo a los Estados miembros para que mediante la cooperación institucional interna puedan ofrecer voz –y dependiendo el caso también voto– a las entidades sub-estatales en la formación de la posición de los respectivos Estados miembros en asuntos europeos. La articulación de mecanismos de participación

ad hoc se enfrenta al doble reto de buscar por un lado un equilibrio entre la salvaguarda de los derechos de participación de los poderes sub-estatales, al mismo tiempo que debe vencer los recelos de los Gobiernos centrales a compartir el poder de representación cuasi-exclusivo que la actual configuración institucional les asigna en las mesas de decisión europeas.

Los tres casos de estudio elegidos corresponden a dos Estados federales, Alemania y Bélgica; y a un Estado descentralizado, España. La organización interna de los tres Estados responde a una división de poderes vertical donde las entidades sub-estatales ejercen amplias competencias tanto legislativas como ejecutivas.

En el análisis de los tres modelos nos vamos a centrar en examinar las herramientas que tienen las entidades sub-estatales para intervenir o al menos influir en la formación de la voluntad de los respectivos Estados miembros en el Consejo de la Unión Europea –también conocido como Consejo de Ministros–. Tal y como ya se ha señalado en el capítulo anterior, aunque el Consejo comparte la función legisladora con el Parlamento Europeo, en la práctica, el Consejo sigue ejerciendo un papel predominante en el proceso legislativo de la UE. Por lo tanto, es la pieza angular de la fase ascendente del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. La posición de cada Estado miembro es única e indivisible en las votaciones del Consejo, independientemente de que se requiera mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad. Señalar que la aprobación de las decisiones más relevantes o que puedan revestir carácter estructural suelen requerir de la unanimidad en el Consejo. Por lo tanto, el proceso interno de toma de posición de los Estados miembros condiciona determinantemente la evolución política no solo del Consejo sino también del proyecto de la Unión en su totalidad.

Del mismo modo, prestaremos especial atención a la capacidad de las entidades sub-estatales para acceder a las fuentes de información formales e informales procedentes de los foros políticos y técnicos europeos. El pronto acceso a una información de calidad y detallada es fundamental dentro de cualquier proceso de preparación y decisión. La información es un activo básico para que las entidades sub-estatales puedan forjar una postura, al mismo tiempo que les permite prepararse ante los posibles cambios y efectos fruto de las reformas aprobadas.

Tomando ambos ejes como referencia, comenzaremos con el examen en sentido estricto, partiendo del caso alemán, siguiendo por el de Bélgica y finalizando con el de España.

3.1. Alemania

La República Federal de Alemania fue el único Estado federal entre los miembros fundadores de las Comunidades Europeas a mediados del siglo XX. El carácter federal

del Estado alemán se ha mantenido inalterable hasta la actualidad, superando hitos fundamentales como la reunificación alemana de 1990. Actualmente, Alemania es una república federal compuesta por 16 estados federados o Länder. La Constitución o Ley Fundamental (LF) establece una primera división competencial donde otorga los poderes residuales a los Länder disponiendo en el artículo 70.1 que “los Länder tendrán el derecho de legislar en la medida en que la presente Ley Fundamental no otorgue el poder legislativo a la Federación”³⁸. En el ámbito de la política exterior, la LF permite a los Länder celebrar tratados con Estados extranjeros siempre y cuando dispongan de competencias legislativas en la materia y cuenten con la aprobación del Gobierno federal³⁹. De todas formas, a través de sucesivas reformas, la Federación ha ido gradualmente ensanchando su esfera de poder, siendo pocos los ámbitos de competencia exclusiva de los Länder. Si bien, cabría destacar los ámbitos de competencia exclusiva sub-estatal en materia de educación escolar, cultura o seguridad ciudadana.

Alemania es un sistema parlamentario bicameral, conformado por el Bundestag (Cámara baja) y el Bundesrat (Cámara alta). El Bundestag es elegido por sufragio universal y representa al pueblo alemán, mientras que el Bundesrat es la cámara territorial que representa a los gobiernos de los Länder⁴⁰. Los representantes del Bundesrat son nombrados por los gobiernos de los Länder. El número de representantes de cada Land viene determinado por la población. Dado que sus miembros están sujetos a un mandato imperativo, los representantes de un mismo Land votan siempre al unísono.

Centrándonos en la cuestión que nos atañe, hasta la década de 1980 los Länder carecieron de cauces de participación efectivos sobre los asuntos europeos. Aun así, los Gobiernos sub-estatales utilizaron su poder dentro de la arquitectura institucional alemana para influir en el proyecto de construcción europeo. Recordando el hito señalado en el anterior capítulo, los Länder fueron un eje de presión determinante para que Alemania defendiera y lograra la inclusión del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastrich de 1992, así como para la modificación del TCE, que abrió la puerta a que representantes sub-estatales puedan representar a los Estados miembros en las reuniones del Consejo de la Unión Europea⁴¹.

Tras la reunificación alemana y en el contexto de la firma del Tratado de Maastrich que propició la fundación de la UE, los Länder presionaron a la Federación para acordar

³⁸ DEUTSCHER BUNDESTAG. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, Berlin: Deutscher Bundestag, 2010.

³⁹ RIDAO, Joan. “La acción exterior de las regiones en los estados compuestos y federales: el caso europeo y español en particular”. En *IUS doctrina*, no. 10, 2017; 7.

⁴⁰ PANARA, Carlo. “Germany: a cooperative solution to the challenge of the European integration”. En *The role of the regions in EU governance*, Heidelberg: Springer, 2011.

⁴¹ SUSZYCKA-JASCH, Magdalena, JASCH, Hans-Christian. “The participation of the German Länder in formulating German EU-policy”. En *German Law Journal*, no. 10, 2009; 1237-1238.

un mecanismo de participación estable y reglado que les permitiera ejercer un papel activo en los procesos de toma de decisión de la UE.

Tras la reforma constitucional aprobada en diciembre de 1992, se introdujo el artículo 23 en la Ley Fundamental alemana, estableciendo los derechos de participación de los Länder en asuntos europeos. Parte de la doctrina considera que dicho artículo interpretado conjuntamente con la cláusula de intangibilidad del artículo 79.3 –que alude a la inmodificabilidad del derecho de los Länder a participar en la legislación del Estado–, supondría una extensión de la cláusula de intangibilidad constitucional al ámbito de participación de los Länder en los asuntos de la Unión Europea⁴². El artículo 23, también conocido como *Europa-Artikel*, se desarrolló a partir de la “Ley de cooperación entre la Federación y los Länder en asuntos relativos a la Unión Europea” de 12 de marzo de 1993, cuyo artículo 9 se desarrolló a su vez a través del “Convenio de cooperación entre la Federación y los Länder” de 29 de octubre de 1993. Posteriormente se han incluido modificaciones en el sistema, entre las que cabría destacar la reforma constitucional de 2006 que tuvo incidencia en el artículo 23 o las reformas introducidas en el contexto de la aprobación del Tratado de Lisboa de 2009⁴³. A continuación nos centraremos en analizar el sistema actual de participación de los Länder en los asuntos de la Unión Europea.

Mediante la reforma constitucional de 1992, se dispuso que los “Länder participarán por medio del Bundesrat en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea”⁴⁴. Esta participación se traduce en la capacidad de influir e intervenir activamente en el proceso legislativo europeo así como en el acceso a la información manejada por el Gobierno federal en relación con la UE.

Empezando por la capacidad de intervención activa, el artículo 23.1 de la LF estipula que cualquier “transferencia de derechos de soberanía” debe realizarse mediante ley, que requiere en todo caso la aprobación del Bundesrat. Además se exige una mayoría reforzada de dos tercios de los votos tanto del Bundestag como del Bundesrat. Por lo tanto, el Bundesrat ostenta una capacidad de veto sobre las cesiones de soberanía.

En segundo lugar, y citando el artículo 23.4 de la LF, el Bundesrat “debe participar en la formación de la voluntad de la Federación” en tanto el asunto a tratar o negociar a

⁴² MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: a vueltas con una cuestión recurrente a la espera de una adecuada regulación (constitucional)”; 43-50.

⁴³ ELÍAS, Cristina. “Participation of the German Länder and Autonomous Communities in the European Union: a comparative analysis”. En *The ways of federalism in Western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain*, Berlin: Springer, 2013; ARROYO, Antonio. *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52 ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Barcelona: Generalitat de Catalunya - Institut d’Estudis Autònoms, 2009; 92-104.

⁴⁴ Artículo 50, DEUTSCHER BUNDESTAG. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*.

nivel europeo afecte a la esfera competencial de los Länder. En este punto, se distinguen distintos grados de vinculación dependiendo del contenido competencial de la materia en cuestión:

- Si se trata de una competencia exclusiva de la Federación que afecte a los Länder, o en la medida que la Federación tenga el derecho de legislar sobre la misma, “el Gobierno federal tendrá en cuenta la toma de posición del Bundesrat”. Ello implica que el Gobierno federal debe incluir la voluntad del Bundesrat en la postura negociadora de la República Alemana, si bien no tendrá obligación de defenderla y en caso de discrepancia prevalecerá su criterio.
- Si el acto a adoptar por las instituciones europeas afectara en “la esencia” de las “competencias legislativas de los Länder, la organización administrativa o sus procedimientos administrativos”, la Federación deberá tener en cuenta la posición adoptada por el Bundesrat de “forma determinante” e incluirá un observador o asesor de los Länder en las negociaciones. Dada la ambivalencia de esta disposición, se deben añadir algunas aclaraciones. La doctrina alemana señala que la afección “debe ser real y cualitativa”, produciendo “consecuencias directas y sustanciales, y no solo relativas a cuestiones menores y de detalle”⁴⁵. Es por ello que el número de cuestiones resueltas por esta vía ha sido escaso. En cuanto al alcance del término “determinante”, existe un amplio consenso en entender que la posición adoptada por el Bundesrat es “cuasi vinculante”⁴⁶. Eso sí, la propia LF establece dos cláusulas delimitadoras: “la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto debe ser mantenida” y cualquier cuestión susceptible de implicar un aumento de los gastos o reducción de los ingresos requiere el consentimiento expreso del Gobierno federal⁴⁷. En caso de discrepancia entre el Bundesrat y el Gobierno federal, existen mecanismos de conciliación; si bien, en última instancia y de persistir el desacuerdo, el Bundesrat puede confirmar su posición inicial ratificándola con una mayoría de dos tercios de la cámara.
- Además de los cauces de cooperación interna, se establece un tercer supuesto en el cual los Länder pueden participar directamente en el Consejo a través de un representante de “rango ministerial” designado por el Bundesrat. Este supuesto se aplica cuando las materias a tratar en la UE afectan a competencias legislativas

⁴⁵ CAMISÓN, José Ángel. “La participación de los Länder alemanes en los asuntos de la Unión Europea. ¿Un ejemplo a seguir para las Comunidades Autónomas?”. En *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid: INAP, 2005; 332-333.

⁴⁶ PANARA, Carlo. “La participación de los länder alemanes en el proceso de toma de decisiones de la UE”. En *CIDOB d’afers internacionals*, no. 99, 2012; 30-31.

⁴⁷ Artículo 23.5, DEUTSCHER BUNDESTAG. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*.

exclusivas de los Länder. Con el fin de minimizar el margen de las disputas interpretativas –frecuentemente con derivaciones judiciales–, la reforma constitucional de 2006 limitó la llave de la participación directa a “las materias de educación escolar, cultura y radiodifusión”. En todo caso, el representante designado por los Länder que encarna la voluntad del conjunto de la República Alemana debe actuar de manera coordinada y con la participación del Gobierno federal.

En cuanto el acceso a la información procedente y referente a la Unión Europea, el Gobierno federal tiene la obligación de informar detalladamente y tan pronto como sea posible tanto al Bundestag como al Bundesrat. En base al “Convenio de cooperación entre la Federación y los Länder” el Gobierno federal debe trasladar al Bundesrat toda la información que pueda revestir interés para los Länder: documentos tratados en la Comisión Europea, el Consejo y el Consejo de Europa; informes y comunicaciones de los grupos de trabajo del Consejo, del COREPER y de la Representación Permanente de Alemania; documentos sobre las iniciativas, comentarios y la posición adoptada por el Gobierno federal; incluso se hace referencia al deber de informar sobre cuestiones tratadas en las reuniones informales de los Ministros y a asuntos reservados, previendo la posibilidad de que en algunos supuestos solo pueda acceder a ellos un número reducido de personas. Toda esta información es transmitida a la “Comisión Permanente del Bundesrat sobre asuntos europeos” para que se encargue de organizarla, prepararla y presentarla en la cámara.

De forma paralela, los Länder cuentan con otras vías para informarse y defender sus intereses en instancias europeas⁴⁸. Desde 1959 cuentan con la figura del “Observador de los Länder” nombrado por la Conferencia de Ministros de los Länder. La figura del observador, financiada por los Länder, participa en las reuniones de la Representación Permanente alemana y está facultada para asistir a las reuniones de los órganos consultivos e institucionales de la UE junto con la delegación alemana. Su función principal es servir de fuente de información directa para los Länder. En esta misma dirección, los Länder pueden establecer oficinas de representación en Bruselas con personal propio. Además de recopilar información y situarse cerca de la acción política europea, ejercen de lobby en defensa de los intereses de los Länder. Por último y del mismo modo que otras regiones, los Länder también participan en el Comité de las Regiones, recibiendo toda la información que se genera en su seno.

⁴⁸ PANARA, C. “La participación de los länder alemanes en el proceso de toma de decisiones de la UE”; 30-34.

3.2. Bélgica

Al igual que Alemania, Bélgica fue uno de los países pioneros en la génesis del proyecto de integración europeo. Pero en el caso de Bélgica, su modelo de organización interno se ha visto modificado en el transcurso de las últimas décadas. Hasta los años setenta, Bélgica fue un Estado unitario y centralista. Con el fin de articular un mejor encaje de las distintas comunidades nacionales, lingüísticas y culturales que conforman Bélgica, a partir de los años setenta se introdujeron importantes reformas de carácter federalizante, desembocando en la reforma constitucional de 1993, que transformó Bélgica en un Estado Federal.

Actualmente Bélgica se compone de seis entidades sub-estatales: tres Comunidades –Flamenca, Francófona y Germanófona– y tres Regiones –Flandes, Valonia y Bruselas-capital–⁴⁹. Mientras que los límites de las Comunidades se basan en un criterio lingüístico, la delimitación de las Regiones responde a un criterio territorial.

Cada una de estas seis entidades ostenta poderes legislativos y tiene su propio Parlamento y Gobierno⁵⁰. Una de las peculiaridades del sistema federal belga es que las entidades sub-estatales se solapan en el territorio. Por ejemplo, Bruselas se constituye como Región pero no como Comunidad; o la Comunidad germanófona no cuenta con una Región, integrándose dentro de la Región valona. Esta asimetría institucional es una característica del federalismo belga que sin embargo no se extrapola al ámbito competencial, donde las Regiones por un lado y las Comunidades por otro se desenvuelven en marcos competenciales simétricos.

Otro aspecto distintivo del federalismo belga es que se estructura, en principio, bajo un sistema de competencias exclusivas. En teoría, cada nivel de administración tiene asignadas vía Constitución o Leyes federales las competencias exclusivas que le corresponden. Aun así y como veremos más adelante, en la práctica existen diversas áreas competenciales concurrentes. La resolución de las disputas competenciales corresponde al Tribunal Constitucional. El Estado federal conserva, entre otros, competencias en materia de defensa, justicia, asuntos exteriores o seguridad social. Las competencias relacionadas con el territorio como urbanismo, obras públicas, agricultura y pesca, transportes o energía se han descentralizado a las Regiones. Por su parte, las competencias

⁴⁹ Sobre el sistema federal belga y su modelo de organización interno véase, DE BECKER, Alexander. “Belgium: the State and the sub-state entities are equal, but is the state sometimes still more equal than the others?”. En *The role of the regions in EU governance*, Heidelberg: Springer, 2011; SWENDEN, Wilfried. “Belgian federalism. Basic institutional features and potential as model for the European Union”, in *Governing together in the New Europe* (London: Royal Institute of International Affairs, 2003).

⁵⁰ Las instituciones de la Comunidad Flamenca y de la Región de Flandes están fusionadas, si bien en el plano jurídico siguen siendo dos entidades independientes.

más sensibles para los intereses de las distintas identidades nacionales como pueden ser la cultura, la educación, la asistencia social o las comunicaciones audiovisuales corresponden a las Comunidades.

Por último, es importante mencionar que el marco institucional belga se basa en la igualdad entre el Estado federal y las entidades sub-estatales. Conectando con este punto, no existe una jerarquía normativa entre las Leyes federales aprobadas por el Parlamento federal y los “Decrees” sancionados en los parlamentos de las regiones y comunidades.

Explicados los rasgos generales del singular sistema federal belga a continuación pasaremos a analizar el funcionamiento del modelo vigente de participación de las Regiones y Comunidades en los asuntos de la Unión Europea.

La Constitución permite tanto a las Comunidades como a las Regiones desarrollar su propia política exterior, que se basa en el principio *in foro interno, in foro externo*, recogido en el artículo 167.1. de la Constitución belga. Según dicho artículo, el Rey dirige las relaciones internacionales sin perjuicio de la competencia de las Comunidades y Regiones para regular la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de Tratados internacionales para asuntos que sean de su competencia en virtud de lo establecido en la Constitución o en los propios Tratados. Por lo tanto, la Constitución belga habilita a las Regiones y Comunidades a desarrollar una política exterior propia en todas aquellas esferas de su competencia, pudiendo incluso firmar tratados internacionales⁵¹. En base al principio *in foro interno, in foro externo*, “la división interna de poderes en Bélgica es objeto de transposición a la representación exterior, lo que significa que si una competencia le corresponde en el ámbito interno a una entidad sub-estatal (una Comunidad o Región), la misma entidad sub-estatal mantiene las competencias para ejercer dichos poderes en las relaciones internacionales”⁵². El modelo de distribución de poderes exclusivos facilita la aplicación de este principio. Limitándonos al plano europeo, los cauces de participación de los entes sub-estatales en el Consejo se desarrollan en el “Acuerdo de cooperación entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones relativo a la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea” de 8 de marzo de 1994.

El acuerdo de cooperación ordena, por un lado, el modelo de coordinación para la toma de posición en el Consejo, y por otro, el sistema de representación en el mismo. Empezando por el mecanismo de coordinación, hay que subrayar que el representante Belga en el Consejo solo podrá tomar posición en asuntos que hayan sido previamente

⁵¹ LEJEUNE, Yves. “La acción exterior de las Regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales”. En *La acción exterior de los Länder, regiones, cantones y Comunidades Autónomas*, Oñati: IVAP, 1994.

⁵² DE BECKER, Alexander. “La representación de Bélgica en el Consejo de la UE y la participación directa de las regiones”. En *CIDOB d’afers internacionals*, no. 99, 2012; 43.

consensuados entre los representantes federales y las entidades federadas. El acuerdo de cooperación encomienda a la Dirección General de Asuntos Europeos la tarea de coordinar la postura belga antes de cada sesión del Consejo. En las reuniones de la Dirección participan representantes del Gobierno federal, de las Regiones y Comunidades, de la Representación Permanente belga en la UE –incluidos los delegados de las Regiones y Comunidades que conforman dicha representación– y los ministros sectoriales tanto federales como de las entidades sub-estatales en relación con la materia a tratar. En caso de “desacuerdo persistente” en la reunión de la Dirección, el debate se traslada a la Conferencia Interministerial de Política Exterior compuesta por los ministros de asuntos exteriores de la Federación y las Regiones y Comunidades. El acuerdo de cooperación no arbitra ningún mecanismo adicional ante una posible falta de consenso. Simplemente recuerda y cita expresamente que “una abstención en el Consejo no es un voto neutro. Si la decisión a tomar requiere de unanimidad, una abstención equivale a un voto positivo; si la decisión requiere de una mayoría cualificada, una abstención equivale a un voto negativo”⁵³.

Escudándose en la rigidez que emana de la necesidad de consenso, el Gobierno flamenco ha planteado en varias ocasiones la posibilidad de implantar un mecanismo de “voto dividido” en las votaciones por mayoría cualificada del Consejo⁵⁴. La propuesta flamenca, sin recorrido hasta la actualidad, plantea que en las áreas competenciales que afecten a las entidades sub-estatales, los 12 votos de Bélgica en el Consejo se dividan para que cada entidad pueda votar libremente lo que considere oportuno.

Además de estructurar los mecanismos de coordinación, el acuerdo de cooperación también articula el sistema de representación belga en el Consejo. El acuerdo de cooperación distribuye en seis categorías las materias que conforman las formaciones del Consejo de la Unión Europea, asignando la representación entre los distintos niveles de administración belgas en correlación con la distribución competencial interna:

⁵³ Anexo II, *Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne*, de 8 de marzo de 1994.

⁵⁴ DE BECKER, A. “La representación de Bélgica en el Consejo de la UE y la participación directa de las regiones”; 51.

Distribución de la representación institucional belga en las formaciones del Consejo de la Unión Europea

CATEGORÍA	FORMACIONES	REPRESENTANTE	ASESOR
I. Competencias exclusivas de la Federación	Asuntos generales, Asuntos exteriores, Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), Justicia y Asuntos de Interior, Presupuestos, Telecomunicaciones, Consumidores, Protección Civil y Cooperación para el desarrollo	Ministro federal	-
II. Competencias compartidas, pero sustancialmente federales	Mercado interior, Energía, Sanidad, Transporte y Asuntos Sociales	Ministro federal	Ministro de las Regiones o Comunidades
III. Competencias compartidas, pero sustancialmente sub-estatales	Industria, Investigación y Medioambiente	Ministro de las Regiones o Comunidades	Ministro federal
IV. Competencias exclusivas de las Regiones o Comunidades	Cultura, Educación, Juventud, Deporte, Turismo, Urbanismo y Planificación regional	Ministro de las Regiones o Comunidades	-
V. Pesca	Pesca	Ministro flamenco	-
V. Agricultura	Agricultura	Ministro federal	Ministros de las Regiones de Flandes y Valonia

Fuente: Página oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores de Bélgica. https://diplomatie.belgium.be/en/policy/coordination_european_affairs/dge/coordination

En las áreas de exclusividad competencial (Categorías I y IV) la representación belga en el Consejo corresponde al nivel de gobierno titular de la competencia: en la Categoría I recae sobre la Federación y en la IV sobre las Regiones y Comunidades. En las esferas de concurrencia competencial, la representación es compartida entre un representante y un asesor. En las competencias compartidas, pero sustancialmente federales (Categoría II), el Estado actúa como representante mientras que las entidades sub-estatales participan a través de la figura del asesor; y viceversa (Categoría III). El acuerdo de cooperación dispone que el asesor deberá tener rango ministerial y que contribuirá activamente en las negociaciones. Además, si en función de la evolución de las negociaciones hubiera que replantear la posición belga con prontitud, el asesor consultará al resto de autoridades competentes y participará en el proceso de revisión de la toma de posición. Finalmente, la representación en las reuniones de Pesca y Agricultura se divide en dos (Categoría V y VI). Dado que Flandes es el único territorio costero, corresponde a un ministro flamenco representar a Bélgica en la

formación de Pesca. En Agricultura, en cambio, la representación belga recae sobre un ministro federal, acompañado por los asesores ministeriales de Flandes y Valonia. Como consecuencia de este sistema de representación directa de las entidades sub-estatales belgas, en el año 2001, por primera vez, un representante sub-estatal llegó a presidir una reunión del Consejo de la Unión Europea.

El acuerdo de cooperación regula un sistema de rotación para organizar los turnos de participación de las distintas Regiones y Comunidades a la hora de representar a Bélgica o para actuar como asesores en las categorías II, III y IV. Mediante un calendario de rotación semestral –coincidiendo con las rotaciones de la presidencia del Consejo– se garantiza un equilibrio representativo entre las distintas Regiones y Comunidades.

Para finalizar con la cuestión de la información, el modelo de participación belga requiere que todos los actores que intervienen en las reuniones para determinar la posición belga –Gobierno federal y entidades sub-estatales–, tengan un acceso análogo a la información formal e informal. Recordar que los representantes sub-estatales participan de manera directa en la toma de posición sobre cinco de las seis categorías en las que se clasifican las formaciones del Consejo. De igual manera, la Representación Permanente belga integra a representantes de cada una de las Regiones y Comunidades; por lo tanto conocen de primera mano las dinámicas internas de la misma. Además, tampoco podemos desdeñar la capacidad de influencia y el acceso a la información facilitado por la proximidad entre las administraciones sub-estatales belgas –que cuentan con oficinas de representación propias– y las instituciones europeas sitas en Bruselas.

3.3. España

En contraste con Alemania y Bélgica, España no es un Estado federal. Si bien, tras la muerte de Franco en 1975 se abrió una nueva etapa constitucional que a través de la construcción del Estado autonómico ha propiciado un profundo proceso de descentralización. Actualmente, España se divide territorialmente en 17 Comunidades Autónomas (CCAA) y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Aunque se estructure bajo un sistema bicameral –Congreso y Senado–, no cuenta con una “auténtica” cámara de representación territorial. El modelo de descentralización español se sustenta en los Estatutos de Autonomía, donde se regula el quantum competencial y los poderes asumidos por cada una de las Comunidades Autónomas. Este proceso de descentralización basado en la aprobación de Estatutos de Autonomía ha desembocado en un modelo de descentralización asimétrico, pudiendo distinguirse diferencias entre los marcos competenciales de las distintas CCAA. Además, como consecuencia

de los acuerdos bilaterales del Concierto y Convenio Económico, en el ámbito fiscal y financiero hay que distinguir dos modelos de financiación diferenciados: el régimen común⁵⁵ y el régimen foral, que comprende los territorios forales de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra.

La Constitución española establece la relación de competencias exclusivas del Estado y le atribuye los poderes residuales. A su vez, los Estatutos de Autonomía dibujan el marco competencial de las respectivas Comunidades Autónomas. Todas las Comunidades convergen en el ejercicio de un amplio abanico competencial en materias relacionadas con el estado del bienestar tales como la asistencia social, la educación o la sanidad. De todas formas, la ausencia de una regulación clara y precisa en la distribución vertical de poderes ha derivado en un escenario de multiplicidad de competencias concurrentes e innumerables conflictos intergubernamentales, resueltos en última instancia por el Tribunal Constitucional.

Pasando al ámbito de la participación sub-estatal en los asuntos europeos, en comparación con ejemplos como el alemán o el belga, el Estado se ha mostrado tradicionalmente más receloso en España a la hora de abrir la llave de la participación a las entidades sub-estatales. Una muestra de ello es que, en contraste con los ejemplos citados, la Constitución española no se refiere al derecho de las CCAA a participar en el proceso de toma de decisiones europeo. Es más, el artículo 149.1.3 de la Constitución española dispone que las relaciones internacionales son una competencia exclusiva del Estado. En base a este artículo, “se impuso la concepción primigenia de las relaciones internacionales como monopolio del Estado”⁵⁶.

Este punto de partida completamente excluyente con las CCAA se ha visto ciertamente suavizado a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, interpretando por un lado que no cabe identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de las relaciones internacionales considerada como competencia exclusiva del Estado y distinguiendo, por otro, determinadas áreas competenciales autonómicas donde las Comunidades pueden desarrollar políticas propias con proyección internacional⁵⁷. En palabras de Martín y Pérez de Nanclares, “la participación de las CCAA en la UE no es una concesión graciosa del Estado sino más bien una exigencia constitucional derivada del propio principio de autonomía garantizado por el artículo 2 de la Carta Magna y plasmado dentro del bloque de constitucionalidad, especialmente en los Estatutos de Autonomía de última generación; pero también en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, con independencia de que el Alto Tribunal haya constatado también que

⁵⁵ Dentro del régimen común, Canarias, Ceuta y Melilla poseen regímenes especiales.

⁵⁶ RIDAO, J. “La acción exterior de las regiones en los estados compuestos y federales: el caso europeo y español en particular”; 14.

⁵⁷ Ibid., 16-21.

corresponde a la legislación del Estado determinar los “concretos supuestos, términos, formas y condiciones” de esa participación⁵⁸.

A falta de una previsión constitucional, la participación de las Comunidades Autónomas se ha venido regulando mediante acuerdos multilaterales y bilaterales, a los que se han sumado los Estatutos de Autonomía de nueva generación a partir de 2006. Los Estatutos de Autonomía de nueva generación —con el de Cataluña como pionero— han incluido disposiciones para estructurar el marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Unión Europea.

El Estatuto catalán establece en sus artículos 184 a 192 la regulación de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y prevé su participación, en los términos establecidos en el Estatuto y la legislación del Estado, en los asuntos que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña (art. 184), tanto en la fase ascendente: prevé la regulación de su participación en los Tratados de la Unión Europea (art. 185), en la formación de las posiciones del Estado (art. 186), en la participación en instituciones y organismos europeos (art. 187), en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 188); como en la fase descendente (art. 189), en la gestión de los fondos europeos (art. 190), las acciones ante el Tribunal de Justicia (art. 191) y en la delegación de la Generalitat ante la Unión Europea (art. 192).

Como es bien sabido, la entrada en vigor del Estatuto catalán en 2006, el recurso de inconstitucionalidad que se presentó contra él, la Sentencia del Tribunal Constitucional que lo resolvió y los posteriores acontecimientos que han dado lugar al conflicto catalán y a la actual y grave crisis constitucional en relación con Cataluña, han influido y siguen influyendo notablemente en cualquier asunto de trascendencia constitucional, incluido el relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán, desestimó los motivos de inconstitucionalidad expuestos por los recurrentes en relación con estos artículos, en sus Fundamentos Jurídicos 118 a 124. En el Fundamento Jurídico nº 118, desestimó la impugnación pero dejó bien claro que la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña tendrá lugar “en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado”. Ello supone que, al margen de las genéricas previsiones del Estatuto sobre dicha participación contenidas en los preceptos que forman parte de aquel Capítulo, es a la legislación del Estado a la que corresponde libremente determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación.

⁵⁸ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: a vueltas con una cuestión recurrente a la espera de una adecuada regulación (constitucional)”; 51-51.

Para desarrollar estos artículos del Estatuto catalán, se aprobó la Ley Catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de Acción Exterior y de relaciones con la Unión Europea. Esta Ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Estado, y a pesar de que la STC 228/2016, de 22 de diciembre, que resuelve el recurso, no cuestiona la parte de la Ley relativa a la Unión Europea, al declarar inconstitucionales algunos artículos y establecer la interpretación conforme a la Constitución de otros, en materia de Acción Exterior⁵⁹, parece avalarse, a juicio de ciertos autores, una creciente tendencia del Estado a desconfiar de la proyección exterior de las CCAA, lo que inevitablemente, enrarece también el ambiente de cara a futuras modificaciones normativas para ampliar la participación de las CCAA en los asuntos de la UE.

Los demás Estatutos de Autonomía han seguido la senda del Estatuto catalán, regulando estos mismos asuntos, tanto en lo que se refiere a Acción Exterior como a las relaciones con la Unión Europea⁶⁰. Dada la extensión de este trabajo, no nos es posible profundizar en el estudio de la regulación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas en dichos Estatutos, y nos centraremos en dar algunas pinceladas sobre la regulación que han realizado en lo que se refiere a las relaciones con la Unión Europea. Algunos Estatutos se refieren a esta participación en los asuntos relativos a sus competencias o intereses –Cataluña, Andalucía, Aragón, Navarra, Extremadura, Castilla y León–, o a sus competencias propias –Comunidad Valenciana–, y otras no especifican el ámbito material –Illes Balears–. Algunos hacen referencia a que su ejercicio debe hacerse en los términos que establezca la legislación en esta materia –Cataluña, Andalucía–, o la legislación del Estado –Aragón, Navarra, Illes Balears–, y otros, por el contrario no hacen ninguna referencia a ello –Comunidad Valenciana o Extremadura–.

Todo este proceso de puesta al día estatutario en el caso catalán, se ha visto por una parte “muy afectado” por la actuación del Tribunal Constitucional, y por otra,

⁵⁹ Todo esto está especialmente relacionado con la Ley 2/2014, de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado, cuya constitucionalidad ha sido avalada por la STC 85/2016, de 28 de abril, y quizá no tanto con la Ley 25/2014, de 27 de noviembre de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, pero sí con la ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de Acción Exterior y relaciones con la Unión Europea, que fue recurrida por el Estado y cuyo recurso fue resuelto por la STC 228/2016, de 22 de diciembre. Sobre este asunto, pueden consultarse, JANER, Joan David. “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”. En *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, no. 26, 2017; GARCÍA, Rafael. “La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado: autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior”. En *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no. 27, 2014; BUSTOS, Rafael. “Acción exterior de las Comunidades Autónomas”. En *Informe Comunidades Autónomas 2013*, Barcelona: Universitat de Barcelona - Instituto de Derecho Público, 2014.

⁶⁰ TEROL, Manuel José. *Reformas estatutarias y proyección exterior de las Comunidades Autónomas*, Valencia: Tirant lo Blanch - Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009.

ha provocado una fuerte controversia política aún candente. Con todo, las CCAA siguen hoy en día desenvolviéndose en un entorno movedido en lo que respecta a su participación europea. La falta de garantías legales efectivas supedita los avances a los vaivenes y necesidades políticas del Gobierno central de turno que, en última instancia, ostenta la capacidad de bloquear unilateralmente la participación de las CCAA⁶¹.

A continuación nos centraremos en analizar el marco común de participación multilateral estructurado en torno al sistema de conferencias. El instrumento angular para articular la cooperación multilateral entre el Estado y las Comunidades Europeas en asuntos europeos es la “Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea” (CARUE⁶²), cuya primera reunión se celebró en 1989. Uno de los acuerdos más importantes logrados en el seno de esta Conferencia a finales del siglo XX fue el “Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales” de 1994⁶³. Aunque el Acuerdo tomó como fuente de inspiración el modelo alemán, el desarrollo y alcance efectivo poco o nada tiene que ver con el mismo. En el año 1997 se aprobó el primer acuerdo sobre la participación autonómica en los comités de la Comisión Europea. Ya a principios del siglo XXI, hay que resaltar los Acuerdos de 2004 que abrieron la puerta a las CCAA para participar en cuatro formaciones del Consejo, así como en sus órganos preparatorios.

Los Acuerdos de 2004 siguen sentando las bases actuales del procedimiento de participación de las CCAA en el Consejo. Tras varias ampliaciones, en la actualidad las CCAA pueden participar en las formaciones del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud, Cultura y Deporte; Competitividad en materia de Consumo y ordenación del juego.

El modelo descansa sobre las conferencias sectoriales, donde se realizan las reuniones y debates formales para consensuar la posición autonómica en las materias relativas a las formaciones arriba señaladas. Si en esta primera fase las CCAA acordaran una posición común, pasarían a una segunda fase de coordinación con el Estado para formular la posición española en el Consejo. Es importante destacar que en caso de discrepancias el Estado tiene la última palabra en la toma de posición. Es decir, para que su voz tenga eco en Europa, las CCAA tienen que lograr por una parte ponerse de acuerdo entre ellas y por otra “convencer” al Estado.

⁶¹ GONZÁLEZ, Maribel. *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2013; 21-35.

⁶² Este órgano acordó cambiar su anterior denominación de Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) por la de Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) en su reunión de 15 de abril de 2010.

⁶³ Para más información sobre la evolución histórica véase, MUÑOZ, Santiago (Dir.). *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2013.

En cuanto a la representación autonómica, cada conferencia sectorial designa una Comunidad Autónoma para que asuma la representación por un semestre. El representante se encargará de preparar y dinamizar la primera fase de relaciones horizontales entre las Comunidades, liderar la segunda fase de negociaciones con el Estado, participar en los órganos preparatorios e incluso podría llegar a intervenir en nombre de las CCAA en las reuniones del Consejo; eso sí, siempre bajo la previa aprobación del representante del Estado.

A modo de balance final, la operatividad de la CARUE ha pasado por muy distintas fases. La CARUE se ha mantenido “hibernada” entre 2013 y 2016. Tras los acuerdos de 2004, 2009 y 2010 en materia de representación de las CCAA en el Consejo y en sus grupos de trabajo y en 2011, para ampliarlos en temas relativos al deporte, en los últimos años no se ha avanzado mucho en temas clave como la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente española ante la UE y la participación de los grupos de trabajo del Consejo, ni sobre la participación a través de las Conferencias sectoriales⁶⁴; ni tampoco en lo que se refiere a las actuaciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, un tema capital para defender en Luxemburgo la posición de las CCAA en aquellos asuntos que les afecten directamente.

Otro mecanismo multilateral que también ha jugado algún pequeño papel en esta materia ha sido la Conferencia de Presidentes. El art. 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la define como “un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las CCAA y le encomienda la deliberación de asuntos y adopción de acuerdos de interés general para el Estado y las CCAA”. La componen el Presidente del Gobierno español y los Presidentes de las 17 CCAA y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Se ha convocado no de forma regular, sino dependiendo del contexto político, con lo que sus resultados no han estado a la altura de lo que se esperaba⁶⁵.

Además del marco de relaciones multilateral, funciona un segundo plano de relaciones bilaterales. Los acuerdos bilaterales son aquellos en los que se relaciona solamente una Comunidad Autónoma con el Estado en temas relativos a la Unión Europea que afecten exclusivamente a una Comunidad Autónoma o tenga para ella una importancia destacada y especial. Las relaciones bilaterales ya habían sido previstas en la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1997, de 2 de marzo, cuando afirma que “aquellas cuestiones propias de la participación en asuntos relacionados con las Comunidades

⁶⁴ DUQUE, Juan Carlos. “Las Conferencias Sectoriales”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 79, 2007.

⁶⁵ No ha alcanzado el prestigio que tiene la Conferencia de Presidentes de los 16 Länder alemanes (*Ministerpräsidentenkonferenz*), que de algún modo, inspiró la figura, si bien es cierto que en Alemania sólo se reúnen los Presidentes de los Länder –con presidencia rotatoria–, y solamente en algunas de las reuniones se reúnen con la Canciller.

Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de las partes y de mutuo acuerdo mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral”.

Es en el campo de estas relaciones de cooperación bilateral donde se admiten algunas asimetrías entre Comunidades Autónomas en lo que se refiere a los asuntos de la Unión Europea. Hay dos evidentemente claras: por un lado, la situación de Canarias, dada su insularidad y su consideración de región ultraperiférica de la Unión Europea. Está reconocida en los propios Tratados –art. 349 del TFUE–, existiendo una Comisión Bilateral entre el Estado y Canarias para Asuntos Relacionados con la Unión Europea. Y por otro lado, el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra que, en virtud de sus derechos históricos, amparados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, justificaría que en temas europeos estas dos Comunidades tuviesen una posición diferenciada.

En lo que respecta al acceso a la información, el Estado debe trasladar a las Comunidades Autónomas toda la información concerniente, al menos, a las formaciones en las que pueden participar directamente. Además, las Comunidades Autónomas cuentan con una figura parecida al del “Observador de los Länder”. La CARUE designa por consenso dos consejeros autonómicos para que sean parte de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España. Entre sus funciones destaca la de servir de enlace y fuente de información para las Comunidades Autónomas. Igualmente, las Comunidades Autónomas también participan en el Comité de las Regiones, recibiendo la información manejada en su seno. Por último, las Comunidades Autónomas cuentan con delegaciones en Bruselas que les permite recopilar información y situarse cerca de la acción política europea. De todas formas, esta última cuestión ha estado envuelta en la polémica desde la creación de las primeras delegaciones.

Desde que el Tribunal Constitucional dio su visto bueno en su Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, referida expresamente a la Oficina Vasca, las demás Comunidades Autónomas han incluido una previsión respecto a las mismas en los Estatutos de Autonomía de segunda generación. Estas oficinas han resultado de gran utilidad para defender los intereses de las Comunidades Autónomas en Bruselas, articulando su participación directa y permitiendo también una cooperación horizontal entre las mismas.

Sin duda, la capacidad de influencia e intervención de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de toma de decisiones de la Unión Europea dista significativamente de la que gozan los Länder alemanes y las Regiones y Comunidades belgas. Los modelos de cooperación y coordinación interna de Alemania y Bélgica permiten a las entidades sub-estatales ejercer un protagonismo efectivo y relevante al

menos sobre determinadas áreas competenciales de titularidad sub-estatal. En el caso de España, el Estado central mantiene una manifiesta preponderancia en el proceso decisor, restringiendo incluso la participación de las Comunidades Autónomas en materias de competencia autonómica.

De todas formas, cabe destacar una nota de excepcionalidad dentro del panorama arriba descrito: la fiscalidad y las Haciendas forales. Las Comunidades Autónomas no tienen potestad alguna en materia fiscal dentro del marco de participación general que articula la CARUE. En cambio, bajo el paraguas del Concierto Económico, representantes de las instituciones forales participan desde el 2011 dentro de la delegación española en dos grupos de trabajo del Consejo relacionados con la fiscalidad. Esta excepcionalidad fruto de un acuerdo bilateral entre el Estado y las instituciones forales no tiene parangón en otros Estados miembros, revistiendo de un especial interés al caso de estudio vasco. Por ello, a continuación pasaremos a estudiar en detalle las bases y el funcionamiento de este modelo *ad hoc* de participación de las instituciones vascas en los foros fiscales internacionales, prestando especial atención al plano europeo.

4. LA PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES VASCAS EN LOS FOROS INTERNACIONALES EN MATERIA DE FISCALIDAD

Tradicionalmente al abordar las capacidades financiero-fiscales de los Territorios Históricos del País Vasco derivadas del régimen de Concierto, elemento clave en el autogobierno económico y político vasco cuyas raíces se entroncan en la foralidad, el mundo académico y de la administración pública se ha centrado en el análisis de las relaciones tributarias y financieras entre el País Vasco y la Administración central. Debates y estudios sobre los principios que inspiran dichas relaciones, tales como la bilateralidad, la responsabilidad, la solidaridad, el riesgo unilateral o la armonización fiscal, que convierten al régimen de Concierto Económico en un modelo de relaciones financieras y tributarias de rasgos únicos en derecho comparado, así como sobre la interrelación entre ambos sistemas tributarios –el foral y el común–, no exenta de conflictos, han sido los claros protagonistas hasta fechas muy recientes. Indudablemente también hoy, en el siglo XXI, esta dimensión *ad intra* del Concierto Económico, tan compleja, rica y en constante evolución, continúa suscitando un sinfín de cuestiones a las que dedicamos gran parte de nuestros esfuerzos.

Sin embargo, la época actual potencia y ofrece nuevos retos al Concierto Económico en su proyección externa. La interconexión, la interdependencia y el entrecruzamiento local, regional, estatal y global desafían a las formas y modelos tradicionales de

organización política, y, ¡cómo no!, a sus sistemas impositivos, en el contexto de una economía ampliamente globalizada y digitalizada, en la que rige el derecho a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento y que se caracteriza por la realización de todo tipo de actividades económicas en cualquier lugar del mundo. Todo ello está provocando que la gobernanza multinivel irrumpa con fuerza en estados fuertemente descentralizados y que se esté revelando como un instrumento necesario y adecuado para hacer frente a los nuevos retos de este siglo.

En el caso del Estado español, resulta obvio por las razones que expondremos a continuación, que el diseño e implementación de instrumentos de gobernanza multinivel efectivos en el ámbito de la fiscalidad que abarquen no solamente a las instituciones europeas u organismos internacionales y a la administración fiscal del Estado, sino que integren también a las Haciendas forales del País Vasco y Navarra se torna absolutamente imprescindible para el óptimo ejercicio de las competencias fiscales, tal y como se encuentran distribuidas en el actual modelo constitucional de descentralización fiscal y financiera de carácter asimétrico.

Lógicamente en el contexto global actual, los aspectos relacionados con el sistema de Concierto Económico que trascienden a las tradicionales relaciones domésticas emergen con fuerza, poniéndose el foco cada vez con mayor intensidad en su dimensión *ad extra*; es en esta proyección internacional en la que la participación efectiva de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los foros internacionales en los que se debaten y deciden cuestiones que afectan a sus sistemas tributarios adquiere todo su sentido. Poco tiene que ver el escenario económico y competencial actual con aquel de 1997 en el que se desarrolló uno de los procesos de concertación más intensos entre el País Vasco y el Estado, que concluyó, entre otras muchas cuestiones, con la inclusión de una cláusula en el artículo 5 del Concierto Económico de 1981, vigente en aquel momento, que obligaba al Estado a la articulación de mecanismos de colaboración –o lo que en el argot actual denominaríamos de gobernanza multinivel– que permitieran la participación de las Instituciones del País Vasco en los acuerdos internacionales con incidencia en la aplicación del Concierto. Podemos afirmar que, si bien la inaplicación de dicha previsión en la práctica pudo llegar a ser asumible en un inicio, la necesidad de su efectiva implementación, que se produjo 14 años más tarde, se tornaba cada vez más acuciante para dar respuesta a la nueva realidad competencial, económica y empresarial emergente.

En el ámbito doméstico, no hay que obviar que la cuestión de la participación del País Vasco en foros internacionales de naturaleza fiscal presenta múltiples aristas por lo que la efectividad de la misma resulta erosionada e incluso obstaculizada en la mayor parte de las ocasiones por razones conceptuales o ideológicas⁶⁶ más que meramente técnicas o

⁶⁶ GRAY, Caroline. *Nationalist politics and regional financing systems in the Basque Country and Catalonia*, Bilbao: Ad Concordiam, 2016. En su Tesis Doctoral, la Dra. Grey recoge las manifestaciones de representantes políticos del Partido Popular vasco y del Partido Socialista de Euskadi que consideran que

jurídicas⁶⁷. La propia génesis de la implementación de dicha participación, así como los déficits tanto teóricos como prácticos de que adolece en la actualidad nos demuestran el elevado componente político de su configuración en el Estado español, así como los diferentes enfoques existentes sobre la misma⁶⁸.

La realidad es que, siendo los Territorios Históricos del País Vasco soberanos en relación a sus sistemas tributarios, resulta difícil negar con argumentos jurídicos la necesidad de su participación en aquellos foros, bien de ámbito europeo bien de ámbito global, en los que se traten cuestiones o materias que incidan en el contenido del Concierto Económico. La singularidad de las competencias fiscales del País Vasco y de Navarra, tanto a nivel doméstico como en el crisol de regiones europeas, no encuentra un encaje claro en la utilización de las vías estandarizadas de participación en las instituciones europeas estudiadas en los capítulos anteriores, ni en las existentes para la participación de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos, ni en las utilizadas para la generalidad de las entidades sub-estatales de los diferentes Estados miembros descentralizados, y este hecho exige la adopción de un enfoque propio para ambas regiones. Incluso dentro del grupo de las entidades sub-estatales europeas con competencias legislativas, cuya posición y reivindicaciones dentro del marco de la UE también ha sido objeto de comentario por nuestra parte, el País Vasco y Navarra resultan ser unas *rara avis*, cuando se trata de sus competencias en materia de fiscalidad.

4.1. Evolución de las competencias y del protagonismo de los Territorios Históricos en fiscalidad internacional

Aunque la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea data de 1986, no es sino a partir de la modificación del Concierto Económico de 1997, tras los pactos políticos alcanzados para la investidura de la primera legislatura de José María Aznar como presidente⁶⁹, que se incluye un nuevo apartado 3 en el artículo 5 –Principio de colaboración– en el que se prevé que, “el Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de las Instituciones del País Vasco en los acuerdos

la lucha de las instituciones vascas por la participación en las reuniones del ECOFIN responde en mayor medida a razones de carácter político que a razones de naturaleza técnica.

⁶⁷ Sobre los argumentos jurídicos legitimadores de dicha participación véase, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique. *Crisis y renovación del Concierto Económico*, Bilbao: Ad Concordiam, 2005.

⁶⁸ Como muestra, véanse las respuestas ofrecidas por Ramón Jáuregui, Izaskun Bilbao y Mikel Antón a la encuesta elaborada durante esta investigación y que se incluyen como Anexo en el presente estudio.

⁶⁹ Tras las elecciones de 1996 se alcanzaron los acuerdos conocidos como *Pacto del Majestic*, en virtud de los cuales los partidos Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria apoyaron la investidura del candidato del Partido Popular.

internacionales que incidan en la aplicación del presente Concierto Económico”. Hasta entonces las referencias a la participación de las administraciones vascas en cualquier cuestión de naturaleza fiscal que tuviera vocación de traspasar las fronteras del Estado eran inexistentes, lo cual discurría en paralelo con el escasísimo nivel competencial de los Territorios Históricos en materias con componentes internacionales, como la fiscalidad de los no residentes.

En el proceso de asunción de competencias por parte de los Territorios Históricos en fiscalidad internacional, podemos distinguir cuatro hitos temporales y sus correspondientes periodos, en los que, cual carrera de obstáculos, el Concierto Económico ha ido superando uno a uno los problemas que se derivaban de las limitaciones en su capacidad normativa y de aplicación de los tributos vigentes en cada momento⁷⁰.

En un principio, la redacción del Concierto Económico aprobada por la Ley 12/1981, al margen del recordatorio del mandato constitucional⁷¹ del sometimiento del sistema tributario que establecieran los Territorios Históricos a los “tratados o convenios internacionales firmados y ratificados por el estado español o a que éste se adhiera”, configuraba como una competencia exclusiva del Estado la gestión, inspección, revisión y recaudación de todos los tributos en los que el sujeto pasivo fuera un no residente en territorio español⁷². Esta limitación del texto concertado de las competencias forales provocó no pocos problemas al ejercicio de la capacidad normativa en materia del Impuesto sobre Sociedades por parte de las instituciones vascas, al entenderse que el mismo, limitado a las entidades residentes en territorio español, suponía una vulneración de las libertades fundamentales, auténticos pilares del mercado único o que, incluso, no superaba su confrontación con la disciplina de ayudas de estado de la UE⁷³.

Como se ha señalado, la modificación del Concierto Económico mediante la Ley 38/1997, de 4 de agosto, dio, por primera vez, satisfacción parcial a una de las aspiraciones más relevantes planteada en relación con el Concierto: la posibilidad de que

⁷⁰ Para un estudio en profundidad véase, ALONSO, Iñaki. *El Concierto Económico en Europa. El equilibrio entre la autonomía tributaria foral y la construcción de la Europa del futuro*, Oñati: IVAP, 2010.

⁷¹ La obligatoriedad del respeto a los tratados internacionales deriva directamente de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución de 1978 al prever que, una vez publicados oficialmente, formarán parte del ordenamiento interno.

⁷² Las únicas excepciones a este principio se centraban en aquellos casos en que el perceptor de los rendimientos sujetos conservaran la condición política de vascos según el Estatuto de Autonomía, así como en los supuestos de retenciones sobre los intereses y contraprestaciones derivadas de la deuda pública de las administraciones públicas vascas.

⁷³ Sobre los problemas del Concierto Económico con la normativa europea en relación con la libertad de establecimiento y la disciplina de ayudas de estado véase, RUBÍ, José. “Los problemas del Concierto Económico en Europa (i): desde 1988 hasta la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004”. En *Zergak*, no. 36, 2008.

se arbitrasen los mecanismos que permitieran la colaboración de las instituciones vascas en los acuerdos internacionales que incidieran en la aplicación del texto concertado, junto con el reconocimiento de la capacidad de aquellas para la exacción de los tributos cuyo sujeto pasivo fuera un no residente en aquellos supuestos en los que el hecho imponible se entendiera realizado en el País Vasco, aun cuando la capacidad normativa de la hasta entonces llamada obligación real de contribuir permaneciera reservada a la competencia exclusiva del Estado. Coherentemente y en contrapartida, se incorporó expresamente la obligación de atenerse a los Convenios internacionales suscritos por España para evitar la doble imposición y las normas de armonización fiscal de la Unión Europea. Sin ningún tipo de concreción legal de los mecanismos a utilizar, idéntica previsión de participación fue incorporada al texto concertado vigente en la actualidad, aprobado mediante la Ley 12/2002, de 23 de mayo, tras arduas negociaciones como analizaremos más adelante.

A pesar de esta prescripción legal, lo cierto es que la esperada colaboración de las instituciones vascas no llegó a articularse hasta mucho tiempo después, ante la negativa de la administración estatal para arbitrar los mecanismos que la hicieran efectiva. De manera coetánea, los problemas del Concierto con la normativa europea de ayudas de estado volvieron a ponerse de manifiesto a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004, que entendía que la normativa foral reguladora de la fiscalidad de las empresas incurría en un elemento de selectividad territorial por el mero hecho de separarse, siquiera mínimamente, de la legislación fiscal en esta materia aplicable en el resto del Estado.

El tercer hito temporal lo encontramos en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 11 de septiembre de 2008 al resolver una cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, negando que el mero hecho de que una medida fiscal adoptada por una entidad regional y, por ello, limitada al ámbito territorial de dicha entidad, supusiera *per se* la concurrencia del elemento de selectividad propio de las ayudas de estado⁷⁴. A estos efectos, el alto Tribunal afirmaba que en el caso de que dicha entidad regional cumpliera los requisitos de la triple autonomía –institucional, procedimental y económica– el marco de referencia para apreciar el elemento de selectividad era el propio territorio de la autoridad que adoptó la medida y no el de todo el Estado. De esta manera el País Vasco vio reconocida por el supremo intérprete de la normativa de la UE su capacidad para regular la tributación empresarial en su ámbito competencial.

Como última etapa identificamos la que se inicia con ocasión de las negociaciones entre los grupos políticos para la aprobación de los presupuestos generales del Estado para 2011, en la que el Grupo Nacionalista y el Grupo Socialista en el Congreso

⁷⁴ Asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06.

alcanzaron un acuerdo, ratificado en Comisión Mixta del Concierto Económico celebrada el 22 de noviembre de 2010, que determinaba y posibilitaba, por primera vez, la efectiva participación de representantes vascos en algunos de los grupos de trabajo del Consejo.

A raíz de dicho acuerdo, a partir de abril de 2011, y tras 30 años desde la recuperación del Concierto Económico, representantes de las instituciones vascas acuden a los grupos de trabajo D-4 “Fiscalidad” y D-5 “Código de Conducta de fiscalidad de las empresas”, integrándose en la delegación estatal, como comentaremos más adelante. Resulta destacable que el acuerdo alcanzado sobre dicha participación se encuentra circunscrito exclusivamente a estos grupos de trabajo europeos, quedando excluida la participación en otros foros que superan el ámbito de la UE de gran actividad en la actualidad en la toma de decisiones realmente trascendentes sobre cuestiones que afectan directamente a las competencias fiscales de los Territorios Históricos derivadas del Concierto Económico.

En concreto, nos referimos a la participación vasca en grupos de trabajo de la OCDE en los que se han gestado y se está monitorizando la implementación de las quince acciones del Plan BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) contra la erosión de bases imponibles y el traslado artificioso de beneficios aprobado en 2015.

La ausencia de cauces de participación en estos foros internacionales resulta ser uno de los déficits más patentes de la participación vasca en el ámbito internacional en la actual era “bepsiana”, en la medida en que las grandes decisiones y líneas de actuación de la fiscalidad internacional están siendo adoptadas en primer término en el marco del Plan BEPS en los grupos de la OCDE para ser trasladadas, a continuación, de manera casi mimética a través de directivas al ámbito de la Unión Europea⁷⁵.

Lo que resulta innegable es que cada vez con más frecuencia los legisladores forales vascos, en las exposiciones de motivos de la normativa reguladora de la fiscalidad empresarial en el País Vasco, fundamentan sus propuestas regulatorias bien en acuerdos alcanzados en la OCDE, líder indiscutible en la actualidad del cambio de paradigma en la fiscalidad internacional, bien en foros de la Unión Europea, como el Código de Conducta de fiscalidad de las empresas, o en instrumentos normativos supranacionales jurídicamente vinculantes, como son las directivas de la UE.

⁷⁵ Contamos con múltiples ejemplos en este sentido. Entre ellos destacamos, la aprobación de la Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo de 12 de julio de 2016 por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, conocida como Directiva ATAD y su obligatoria transposición, ya realizada, en todas las jurisdicciones fiscales incluidas las del País Vasco, o el proyecto de Directiva para la implementación de un impuesto a los servicios digitales en el que se está trabajando desde marzo de 2018 en el grupo D-4 del ECOFIN siguiendo la estela de los acuerdos que se adoptan en el grupo de economía digital de la OCDE.

En los siguientes apartados, tras presentar el encaje de las competencias fiscales del País Vasco en el marco jurídico común, presentaremos nuestro balance de estos siete años de participación del País Vasco en los grupos de trabajo del ECOFIN, partiendo de la valoración positiva que dicho logro merece. Para ello, describiremos la situación en que se encuentra, identificaremos sus déficits y áreas de mejora y propondremos cauces e instrumentos, tanto jurídicos como operativos, para incrementar la garantía y efectividad de dicha participación. Para concluir, nos detendremos en algún aspecto reseñable en relación a los retos que presenta la fase descendente del derecho de la UE en materia fiscal para las administraciones tributarias del País Vasco.

4.2. Marco jurídico de la Unión Europea y competencias fiscales de la Comunidad Autónoma del País Vasco

A fecha de hoy la participación de representantes de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco en dos de los grupos de trabajo del Consejo es el único cauce formalizado de participación en foros internacionales en los que se tratan materias relacionadas con las competencias fiscales de los Territorios Históricos. Resulta obvio que dicha participación constituye la consecuencia natural de la conjunción de dos realidades jurídicas. Por una parte, las competencias que el bloque de constitucionalidad –Constitución Española, Estatuto de Autonomía del País Vasco y Concierto Económico– reconoce en materia fiscal a la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Territorios Históricos. Por otra, la incorporación del Reino de España al ordenamiento jurídico comunitario en 1986. Como reconoce el artículo 1 del Concierto Económico, las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario, asignando a las Diputaciones Forales las competencias para la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran su sistema tributario.

Aun cuando el reconocimiento de la capacidad normativa está expresado en los más amplios términos no es menos cierto que dicha amplitud se encuentra ciertamente limitada, tanto por normas generales de coordinación y armonización, como por previsiones *ad hoc* en la regulación de las distintas figuras tributarias. Prescindiendo de éstas últimas, uno de los principios que los Territorios Históricos deben respetar a la hora de diseñar su sistema tributario es el del sometimiento a los Tratados internacionales suscritos por el Estado español y, en particular, a los convenios para evitar la doble imposición y a las normas de armonización de la Unión Europea. Estas limitaciones impuestas a las Instituciones del País Vasco no suponen una disminución de su capacidad de actuación distinta a la que supone para la administración tributaria central, en la medida en que el proclamado sometimiento afecta a ambas y son consecuencia directa de la necesidad de respetar lo pactado como miembros de la comunidad internacional,

cuya fuerza vinculante viene determinada por los preceptos constitucionales reguladores de la materia contenidos en el capítulo III del Título III de la Constitución española de 1978.

Consciente de lo anterior, el vigente Concierto Económico, aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, incorpora una precisión al principio de sometimiento de los sistemas tributarios forales a los Tratados o Convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que éste se adhiera, ya contenido en el Concierto Económico desde 1981. Esta precisión es la inclusión de un segundo párrafo en el artículo 2.1.5, inexistente en el Concierto de 1981, en referencia expresa a la materia tributaria, estableciendo que los sistemas tributarios de los Territorios Históricos “deberán atenerse a lo dispuesto en los Convenios Internacionales suscritos por España para evitar la doble imposición y en las normas de armonización fiscal de la Unión Europea”. Principio general y punto de engarce entre los sistemas tributarios de los Territorios Históricos y el derecho de la UE que ha sido objeto de análisis en varias ocasiones por los tribunales⁷⁶.

Por tanto, la diferencia entre el nivel estatal y los niveles sub-estatales no reside en los efectos del ordenamiento jurídico de la UE respecto de las distintas administraciones públicas, todas ellas sometidas por igual a sus prescripciones, sino en el sujeto activo titular del *ius contrahendi* y el *ius representationis*, tradicionalmente reservado al estado en las relaciones internacionales, sin perjuicio de la capacidad para celebrar acuerdos internacionales por otros sujetos públicos, como las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, delimitada con precisión por la jurisprudencia constitucional a partir de la sentencia del Alto Tribunal de 26 de mayo de 1994 y reconocida expresamente en la reciente Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos internacionales.

La clara incidencia del derecho de la UE sobre materias competencia de las Comunidades Autónomas nos invita a reflexionar sobre la posición que ocupa la Comunidad Autónoma del País Vasco en el espacio europeo, así como sobre los cauces

⁷⁶ Por todas, STS de 12 de septiembre de 1996, “el fuero tributario del Territorio Histórico (...) fundado en razones históricas tiene que declinar y subordinarse a las normas reguladoras de las Comunidades Europeas, constituidas por Estados miembros con una larga historia, que han limitado, no ya su fuero, sino su soberanía histórica, de manera que a la hora de enjuiciar las disposiciones adoptadas por las instituciones de los Territorios Históricos (...) hay que contemplar no solo nuestras leyes, sino también el ordenamiento jurídico comunitario, con todo su acervo de reglamentos, directrices, sentencias del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, decisiones de la Comisión (...) porque ya no cabe interpretar el Concierto Económico exclusivamente desde la perspectiva española, sino que es necesario contemplarlo desde la unidad de mercado comunitario, y así, se desprende también del artículo 3º (actual 2º) apartado Quinto del Concierto Económico que obliga a que el sistema tributario que establezcan los Territorios Históricos se someta a los Tratados y Convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que éste se adhiera”.

de participación existentes en la fase de creación del mismo, en particular, en aquellos ámbitos competenciales en los que no existe una simetría con otras Comunidades Autónomas, como son la Ertzaintza⁷⁷ o los sistemas tributarios, por enraizarse claramente con la foralidad⁷⁸.

En nada ayuda a clarificar esta cuestión la oportunidad perdida por el Estado español –no así por otros países como Bélgica, Austria y Alemania de gran tradición federalista– que brindó el Tratado de Ámsterdam de 1999 para subscribir una declaración, relativa a la subsidiariedad, por la que señalaban que este principio afectaba, además de a los Estados miembros, a sus entidades sub-estatales⁷⁹.

Sorprendentemente, España se mantuvo al margen de la declaración, dejando pasar una oportunidad histórica de integrar en el derecho comunitario primario, la descentralización competencial derivada del Estado de las Autonomías de 1978 y del pacto constitucional con los territorios forales contenido en la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Aunque tal vez este hecho no debiera extrañarnos tanto, si tenemos en cuenta que, ya con anterioridad y con ocasión de la firma del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, el Reino de España había desaprovechado la primera y crucial oportunidad de incardinar el Concierto Económico en el ordenamiento jurídico de la UE, con los graves conflictos que la ausencia de dicho encaje ha acarreado hasta épocas recientes, al no incluir un protocolo específico en el que se reconociese la peculiaridad del poder foral fiscal vasco y navarro, a diferencia de Canarias y Ceuta y Melilla que cuentan con un protocolo propio.

Los sistemas tributarios, como fuente de recursos e instrumento de política económica, constituyen el último reducto de poder soberano en manos de los Estados miembros, que han ido perdiendo paulatinamente, en el proceso de construcción del mercado único europeo, otras señas de identidad económica, tales como la política

⁷⁷ La Ertzaintza y los Mossos d'Esquadra no tuvieron acceso en las mismas condiciones que la Policía Nacional y la Guardia Civil a las alarmas del Sistema de Información Schengen hasta mayo de 2011, a diferencia de lo que ha ocurrido con otras policías regionales como las de los l nder en Alemania. Esto fue así no por impedimentos legales basados en el derecho europeo sino porque las autoridades españolas no incluyeron a las policías integrales de País Vasco y Cataluña en el protocolo de adhesión lo que es difícilmente defendible con argumentos internos de naturaleza jurídica y operativa.

⁷⁸ Para una visión general del régimen constitucional de los derechos históricos vascos y su evolución dentro del marco de la Unión Europea véase, EZEIZABARRENA, Xabier. "Basque Historical rights within the European Union. A path towards co-sovereignty". En *Revista Internacional de Estudios Vascos*, no. 3, 2008.

⁷⁹ En este sentido, la Declaración número 3 establecía que, "para los Gobiernos alemán, austriaco y belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional".

arancelaria, la monetaria e incluso la presupuestaría, que se ve sometida a un intenso seguimiento y control del cumplimiento de los criterios de convergencia y estabilidad y a fuertes restricciones y sanciones en caso de su incumplimiento. A pesar de ello, el hecho cierto es que los Estados miembros en dicho proceso cedieron parte de su soberanía fiscal a las instituciones europeas que surgieron como consecuencia de los Tratados constitutivos.

En el caso del Estado español y en lo que a las competencias fiscales se refiere, la autolimitación derivada del principio de armonización fiscal europeo afecta no sólo al poder tributario normativo central sino también a los poderes tributarios de los territorios forales, con independencia del reconocimiento de potestades tributarias autónomas en el plano normativo derivadas de los sistemas de Concierto y de Convenio Económico, teniendo éstos que subordinarse al marco jurídico de la UE. Sin embargo, dicha cesión de soberanía se hizo de manera unilateral por parte del Gobierno central en el momento de la incorporación a la Comunidad Europea, sin la participación del País Vasco y de Navarra, fundamentalmente debido a la ausencia de tradición federal en el funcionamiento del Estado español y a la propia concepción del ordenamiento jurídico de la UE que deja escaso margen de maniobra a las entidades sub-estatales.

Las competencias fiscales así asumidas por la Instituciones europeas se limitan al ámbito de la armonización fiscal en determinados impuestos o en aspectos concretos de los mismos, teniendo en cuenta que la armonización fiscal no constituye en sí misma una finalidad de la Unión Europea, sino un instrumento para evitar que la disparidad entre los sistemas tributarios sea de tal naturaleza y magnitud que provoque distorsiones permanentes en el mercado interior europeo.

Es por ello por lo que los Tratados no atribuyen a las instituciones europeas potestades normativas directas en materia fiscal y es únicamente en el marco de la imposición indirecta en el que se prevé la adopción de disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones nacionales, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia (artículo 113 del TFUE), no existiendo en el marco de la imposición directa una disposición equivalente.

El título jurídico al que ha tenido que apelar la Comisión Europea, en las contadas ocasiones en que se ha decidido a hacerlo, para dictar disposiciones en el ámbito de la imposición directa, ha sido el artículo 115 TFUE, un precepto que se ocupa de la aprobación de directivas para la aproximación de las legislaciones en los aspectos que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior. Podemos comprobar cómo, además, los ámbitos materiales sobre los que se proyectan ambas formas de armonización se corresponden claramente con el diferente ámbito competencial que el Concierto Económico reconoce a las instituciones competentes

vascas: tributos concertados de normativa común –imposición indirecta– y tributos concertados de normativa autónoma –imposición directa–.

Sin embargo, estimamos que de las distintas facultades reconocidas a las instituciones europeas en orden a la armonización fiscal, no se derivan diferencias en lo que respecta a la posición que las autoridades vascas pueden asumir en los procesos de creación y aprobación de las medidas armonizadoras, o fase ascendente, ni en el de su aplicación, o fase descendente.

Para finalizar este apartado, resulta clarificadora, en nuestra opinión, para determinar a la posición del Concierto Económico en el ámbito europeo, la respuesta de Pierre Moscovici, actual Comisario europeo de Economía, Asuntos Financieros, Fiscalidad y Aduanas, a la pregunta parlamentaria del grupo ALDE presentada en mayo de 2017 sobre esta cuestión⁸⁰. En ella manifiesta que es prerrogativa de los Estados miembros la organización de sus sistemas tributarios y que en el caso del Estado español, éste, en virtud de sus competencias en materia fiscal, ha permitido que el País Vasco cuente con un régimen tributario propio, el llamado Concierto Económico; lo cual no obsta para que deban cumplirse las obligaciones contempladas en el TFUE, lo que viene a significar que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, incluido el País Vasco, han de respetar el derecho primario y derivado de la Unión⁸¹.

En consecuencia, los Territorios Históricos pueden y deben jugar un papel activo en los procesos de creación del derecho europeo en materia de fiscalidad, como titulares de sus sistemas tributarios propios, así como en los procesos de armonización fiscal que afectan a sus competencias, fundamentalmente en fiscalidad directa, lo que redundará indudablemente en un mejor cumplimiento de las obligaciones que les son exigibles en la fase descendente o de aplicación del mismo⁸².

4.3. Participación del País Vasco en la fase ascendente del derecho de la Unión Europea en materia fiscal: estado de la cuestión y propuestas de mejora

Como ya hemos avanzado, la participación del País Vasco en los foros internacionales en que se decidan cuestiones que inciden en la aplicación del Concierto se ha demorado más de treinta años desde la recuperación del mismo. Como también hemos señalado,

⁸⁰ Para más información, véase en el Anexo la respuesta 2 de la encuesta de Izaskun Bilbao.

⁸¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2017-003173&language=ES>

⁸² Un análisis exhaustivo en materia de armonización lo podemos encontrar en, MARTÍNEZ BÁRBARA, Gemma. *Armonización fiscal y poder tributario foral en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Oñati: IVAP, 2014.

dicha circunstancia no ha sido motivada por impedimentos de naturaleza jurídica, nacionales o supranacionales, sino por la falta de voluntad política derivada de la tradicional resistencia de las autoridades de la Administración central a ceder e incluso a compartir cualquier materia que tenga que ver, aun remotamente, con las “relaciones exteriores”, en tanto título competencial reservado al Estado por el artículo 149.1.3 de la Constitución.

Venciendo dicha resistencia ha discurrido también el proceso de incorporación de forma gradual de las Comunidades Autónomas en otras materias de su competencia a los órganos de decisión y grupos de trabajo europeo, si bien es cierto que, como también hemos analizado en capítulo anterior, en dichos ámbitos los avances han sido, en algunos momentos, significativos mientras que, en el ámbito de la fiscalidad, que afecta en exclusiva al País Vasco y a Navarra, la resistencia a ceder protagonismo ha sido mucho más elevada.

La ausencia de previsiones constitucionales o de derecho positivo que articulen dicha participación en el ordenamiento jurídico español, a diferencia de lo que ocurre en otras jurisdicciones descentralizadas europeas, cuyo ejemplos paradigmáticos son Alemania o Bélgica, obligó a que la acción exterior de las Comunidades Autónomas fuera definida e instrumentada a través de acuerdos en el marco de la CARCE (actual CARUE). Asimismo, a partir de 2014 vieron la luz dos novedosos instrumentos de derecho positivo que vinieron a llenar el vacío legal existente: por un lado, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y, por otro, la Ley 25/2014, de Tratados y Convenios internacionales. Sobre esta última volveremos más tarde al objeto de enlazarla con nuestro objeto de estudio.

No obstante y reiterándonos en explicaciones previas, la competencia singular fiscal del País Vasco siempre ha permanecido al margen de este cauce general de participación para las entidades sub-estatales por contar con un cauce propio de negociación bilateral y acuerdo que culmina en la Comisión Mixta del Concierto Económico. Así, resulta necesario diferenciar la participación en materias de fiscalidad de otros instrumentos de gobernanza multinivel en los que participa el País Vasco a través de la CARUE, junto con el resto de Comunidades Autónomas, vinculados a otras áreas de su competencia y, en particular, de los Acuerdos alcanzados en diciembre de 2004 y sus posteriores modificaciones de 2009, 2010 y 2011. La propia Ley 2/1997, por la que se regula la CARCE, en su Disposición Adicional Primera, y los acuerdos posteriores adoptados por la Conferencia, excluyen y remiten al correspondiente foro bilateral las cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, reenviando de esta manera las cuestiones que nos ocupan a su ámbito natural, la Comisión Mixta del Concierto Económico, máximo órgano de relación entre el País Vasco y el Estado, de carácter

bilateral y composición paritaria, como corresponde a la naturaleza paccionada de las relaciones financiero-fiscales entre ambos niveles de gobierno articuladas a través del régimen de Concierto.

No deja de sorprendernos que la participación de las instituciones del País Vasco en los foros europeos donde se preparan y debaten asuntos fiscales, que tienen incidencia sobre las facultades reconocidas por el Concierto Económico a los Territorios Históricos, haya sido uno de los asuntos más polémicos, con mayores connotaciones políticas y de mayor proyección mediática de los relacionados con el régimen de Concierto. Fue éste uno de los motivos principales de desencuentro entre el Estado y el País Vasco a la hora de llegar a un acuerdo sobre el Concierto de 2002; un escollo insalvable en la negociación que originó una prórroga unilateral del Concierto⁸³ y la aprobación tardía en mayo del 2002 de la Ley 12/2002, por la que se aprueba el Concierto vigente en la actualidad⁸⁴, teniendo que transcurrir nueve años desde dicha aprobación para que finalmente tal participación se hiciera efectiva.

Así, en el acuerdo de apoyo a los Presupuestos Generales del Estado para 2011 alcanzado por el Grupo Nacionalista y el Grupo Socialista en el Congreso, se contempló expresamente la puesta en marcha de esta cuestión. Como consecuencia de dicho acuerdo político, la Comisión Mixta del Concierto Económico aprobó, en reunión celebrada en noviembre de 2010, un Acuerdo por el que el Gobierno español se comprometía a que representantes del País Vasco participaran directamente, integrando la delegación del Estado español, en los siguientes grupos de trabajo del ECOFIN: D-4 Cuestiones tributarias, D-5 Código de Conducta y D-8 Lucha contra el fraude, en los cuales el representante del Estado será el que manifieste la posición española, sin perjuicio de la participación vasca en la formación de la misma⁸⁵.

⁸³ Ley 25/2001, de 27 de diciembre, por la que se proroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo.

⁸⁴ En relación con la problemática general que plantea la cuestión véase, MARTÍNEZ BÁRBARA, Gemma. “La participación de las Instituciones vascas en los grupos de trabajo del ECOFIN “. En *Concierto Económico y Derecho de la Unión Europea*, Oñati: IVAP, 2014.

⁸⁵ El Acuerdo adoptado dice así: “En el marco de los mecanismos de colaboración previstos en el artículo 4 de la Ley 12/2001, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico, el Gobierno remitirá a la Comisión Mixta del Concierto Económico, información sobre cuestiones tributarias, especialmente las que afecten a los tributos concertados, que sean objeto de tratamiento en el Consejo ECOFIN”. Asimismo el Gobierno se compromete a establecer, con carácter inmediato, los cauces para que la Comunidad Autónoma del País Vasco participe directamente integrando la delegación del Estado, en los grupos de trabajo del ECOFIN, cuando conozcan asuntos vinculados al ámbito material propio del Concierto Económico en razón de la singularidad del régimen fiscal de los Territorios Históricos vascos conforme al Concierto Económico amparado por la disposición adicional primera de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Gernika. En tal sentido se convocará a un representante de las instituciones del País Vasco a las reuniones de los grupos de trabajo D-4 –Cuestiones Tributarias–, D-5 –Código de Conducta– y D-8 –Lucha contra el Fraude–. La posición del Estado será manifestada por el representante del mismo, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación para la formación de dicha posición.”

Si bien la valoración del acuerdo *per se* y de su puesta en práctica durante más de siete años es obviamente positiva, en la medida en que supone, por fin, el reconocimiento de que las instituciones del País Vasco deben asumir cierto protagonismo en el proceso de creación del derecho de la UE en un ámbito competencial que les atañe de forma exclusiva, un análisis pormenorizado del acuerdo y la experiencia acumulada en estos años de participación hacen que se pongan de manifiesto determinados déficits que matizan necesariamente el indudable paso adelante que el acuerdo supuso en su día.

En primer lugar, resulta evidente la debilidad del propio título jurídico habilitante de dicha participación –un acuerdo de Comisión Mixta del Concierto Económico que ni siquiera ha llegado a incorporarse al texto legal del Concierto, a pesar de la insistencia de las instituciones vascas para que así se realice en cada una de las negociaciones que han tenido lugar desde 2002–, lo que propicia la erosión de la misma. Su propia configuración como un instrumento de gobernanza multinivel indeterminado cuya implementación y funcionamiento queda a voluntad del Gobierno central de turno puede colocar tanto la realidad como el contenido de dicha participación en un escenario de incertidumbre.

Entendemos que un reforzamiento de la garantía jurídica del ejercicio de dicha participación exigiría, al menos, un expreso reconocimiento estatutario de la misma y su posterior traslación al articulado del Concierto, configurándolo como un elemento o un principio más, en este caso de dimensión externa, de la actualización del sistema de relaciones financieras y tributarias como derecho histórico, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución española.

Sin embargo, no nos llamemos a engaño. Una sólida construcción jurídica de los cauces de participación del País Vasco en materia fiscal no garantiza necesariamente la efectividad de la misma, si no viene acompañada de una sólida implementación práctica que resulte ser la clara demostración del convencimiento absoluto por parte de la Administración central de la necesaria garantía de proporcionarle al País Vasco el espacio institucional que, también a nivel internacional, le corresponde en función de sus competencias.

Traigamos a colación un reciente ejemplo a fin de ilustrar esta afirmación. La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos internacionales, en su Disposición Adicional Sexta, prevé expresamente la participación de las instituciones del País Vasco en la delegación española que negocie los tratados internacionales que tengan por ámbito sus derechos históricos⁸⁶.

⁸⁶ Disposición adicional sexta: “Régimen foral vasco. Las instituciones competentes del País Vasco participarán en la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por ámbito derechos históricos tanto si su actualización general ha sido llevada a cabo por el Estatuto de Autonomía como en

Esta Disposición Adicional, junto con la siguiente de idéntico contenido para la Comunidad Foral de Navarra, fueron introducidas por enmienda del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) durante la tramitación de esta ley en el Congreso, con fundamento en el más adecuado amparo y tutela de los derechos históricos en razón de su garantía constitucional, reconocida por la Disposición Adicional Primera de la Constitución y debidamente actualizados tanto a través del Estatuto de Autonomía como a través del legislador ordinario. Para ello, en esta disposición se recoge una previsión normativa propia del régimen foral consistente en que las instituciones competentes del País Vasco participen en la delegación española que negocie los tratados internacionales que afecten a los derechos históricos.

A juicio de la doctrina, esta enmienda se hace eco de la peculiaridad foral de los Territorios Históricos vascos y de Navarra, siendo conforme con las previsiones constitucionales y estatutarias, a la vez que recibe amparo por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁸⁷, aunque a priori plantea incógnitas respecto a su aplicación práctica⁸⁸.

Dichas incógnitas están provocando en la actualidad la no participación de las instituciones vascas y navarras en las negociaciones de los tratados internacionales en el ámbito de la fiscalidad, uno de los derechos históricos por excelencia. Tomemos por ejemplo uno de los Convenios paradigmáticos y de mayor relevancia de estos últimos años: el Convenio Multilateral que contempla el programa BEPS, previsto en su acción 15 y publicado por la OCDE el 24 de noviembre de 2016. La firma del Convenio Multilateral por 68 países, entre los que se incluye España, tuvo lugar en París el 7 de junio de 2017, siendo la previsión a futuro de que será firmado, finalmente, por más de 100 jurisdicciones y afectará a más de 2000 convenios bilaterales. Recordemos que con el Convenio Multilateral se pretende implantar una serie de medidas propuestas en el Plan BEPS, destacando fundamentalmente el firme propósito de los Estados firmantes de luchar contra el abuso de convenio o *tax-treaty shopping* mediante la inclusión en los mismos de una cláusula de propósito principal, según la cual el convenio no resultará de aplicación en aquellos casos en los que el principal propósito de una estructura o transacción sea beneficiarse del tratamiento fiscal favorable que otorgue el convenio en cuestión.

Las instituciones vascas y navarras no solamente no han participado en las negociaciones de este acuerdo internacional multilateral sino que se han enterado del

aquellos otros casos cuya actualización singular lo haya sido por el legislador ordinario en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.”

⁸⁷ Entre otras, STC 214/1989, de 21 de diciembre, y STC 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA).

⁸⁸ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. “La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar”. En *Revista española de derecho internacional*, no. 67, 2015.

proceso por cauces no oficiales. Podría alegarse en defensa de la no participación que la gestación de dicho Convenio se ha producido en el seno de un organismo internacional en el que la representación vasca, como hemos comentado, no se encuentra garantizada por no existir una previsión específica para tal fin. Sin embargo, la Disposición Adicional Sexta de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos internacionales, contiene un mandato *ex profeso* de participación para procesos de negociación como el referenciado, que una vez más no ha sido ejecutado. De nuevo constatamos que no son obstáculos jurídicos, lo que refuerza la idea de que tampoco lo fueron antaño, los que apartan a las instituciones vascas del funcionamiento normal en espacios competenciales que por derecho les pertenecen.

Pasando al análisis del contenido del acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico alcanzado en 2010 a fin de materializar lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 4 del Concierto Económico, llama la atención que se limite la presencia vasca exclusivamente al ámbito de la Unión Europea, y, en particular, a algunos de los grupos de trabajo preparatorios del Consejo ECOFIN. Esta resulta ser la limitación de mayor transcendencia del acuerdo alcanzado. Recordemos que el artículo 4 del Concierto prevé la colaboración de las instituciones del País Vasco “en los acuerdos internacionales” que incidan en su aplicación. Sin embargo, el ámbito de aplicación del acuerdo no incluye la presencia vasca en los organismos internacionales que precisamente son los auténticos protagonistas de la creación del nuevo orden tributario internacional en la actualidad: la OCDE y sus correspondientes foros, en particular, el Foro de Prácticas Fiscales Perniciosas (FHTP), el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria (Global Forum), o el Foro sobre la Administración Tributaria (FTA). A nuestro juicio, la vinculación y alineación de las políticas de la OCDE y sus organismos y las de la Unión Europea en la consecución de los objetivos de lucha contra la evasión fiscal y contra la competencia fiscal nociva hace que la presencia vasca en aquéllos foros sea tan conveniente y necesaria como en los grupos preparatorios del ECOFIN. Así lo ha entendido, incluso la propia administración tributaria española que, cuando lo ha estimado conveniente, ha convocado también a la representación vasca a determinadas reuniones de la OCDE, en el marco de las acciones contempladas en el Plan BEPS⁸⁹.

En relación a la participación acordada, en primer lugar, no hay que perder de vista que los representantes vascos y navarros son los únicos asistentes del nivel sub-estatal

⁸⁹ Esta situación se produjo en marzo de 2014 con la asistencia de representantes vascos a la reunión celebrada en el grupo de trabajo de la OCDE en París en relación a los regímenes fiscales del *Patent Box* en la que se analizaron los regímenes vigentes en los Territorios Históricos, probablemente provocada por la necesidad de contar con una eventual modificación de la normativa vigente en el País Vasco a fin de adecuarla a los acuerdos adoptados en el seno de la OCDE. Dos de los coautores de este estudio –Gemma Martínez Bárbara y José Rubí Cassinello–, formaron parte de la representación vasca.

de las 28 delegaciones que conforman los dos grupos de trabajo a los que se asiste⁹⁰. Esta participación se inserta exclusivamente en el nivel inferior –grupos y subgrupos–, sin que alcance a los *High Level groups*, que siguen siendo de carácter eminentemente técnico aunque con una mayor capacidad decisoria, ni mucho menos al propio Consejo de Ministros. De tal manera que, en aquellas ocasiones en las que las deliberaciones se trasladan al grupo de alto nivel o a instancias superiores, la parte vasca no llega ni a participar en la toma de decisiones, ni a conocer de primera mano las decisiones adoptadas ni su fundamentación.

Además, la participación de los representantes vascos en la delegación española se encuentra prácticamente limitada a su integración en la misma, sin que, en ningún caso, pueda tomar parte activa en las deliberaciones, ya que la “posición española será manifestada por el representante de aquella” y ello sin perjuicio de los mecanismos de coordinación para la formación de dicha posición también previstos en el acuerdo; mecanismos que no han llegado a explicitarse en forma alguna, lo que provoca que la preparación de las reuniones dependa de la buena voluntad de los representantes, central y vasco, en los grupos de trabajo.

Desde un punto de vista operativo, la práctica de esta participación presenta notables déficits, que no han sido subsanados a pesar de que han transcurrido ya más de siete años desde la primera reunión de los grupos de trabajo del ECOFIN a la que asistió representación vasca⁹¹. Básicamente, en el modelo actual de participación, el papel de las instituciones vascas es el de meras observadoras no pudiendo adoptar un rol activo por razones de diversa naturaleza.

Empecemos por un par de cuestiones, de carácter menor pero muy significativas. Una de ellas es el sistema de acceso a las reuniones. Así, las personas funcionarias de las Haciendas forales que asisten habitualmente a las reuniones en representación de las instituciones vascas tienen que solicitar los pases de acceso de día a la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER cada vez que se celebra una reunión, como si de un visitante puntual se tratara, a diferencia de la personas funcionarias pertenecientes a la Dirección General de Tributos o al Ministerio de Hacienda que también se desplazan para cada reunión. Estas últimas, a pesar de ser más en número que las que se desplazan del País Vasco, cuentan con un pase permanente con el objetivo de agilizar los trámites de seguridad y acreditaciones y de evitar controles que exceden de los rutinarios de seguridad cada vez que se accede a los diferentes edificios donde las reuniones se celebran.

⁹⁰ En el seno de ambos grupos de trabajo es donde se está acordando cómo y cuándo implementar las acciones del Plan BEPS estableciéndose para ello instrumentos de *soft-law* o de *hard-law* en función de lo que el ordenamiento jurídico de la UE permita o exija, con manifiesta incidencia de los mismos en la actividad normativa de los Territorios Históricos del País Vasco de estos últimos años.

⁹¹ Dos de los coautores de este estudio –Gemma Martínez Bárbara y José Rubí Cassinello– representan a las instituciones del País Vasco en los grupos de trabajo del ECOFIN desde 2011.

La segunda cuestión es muy gráfica y se trata de que los representantes vascos, jamás, ni siquiera cuando se están analizando sus propios regímenes fiscales, se sientan al lado del miembro de la REPER que preside la delegación española, espacio que parece estar reservado para los funcionarios de la Administración central, sino que siempre se encuentran situados en segunda fila en la zona de los asistentes.

Del balance del nivel de cumplimiento del compromiso de asistencia a los grupos de trabajo entre los ejercicios 2014 y 2017 resultan los siguientes datos: representantes vascos han asistido al 79 por 100 del total de reuniones celebradas por los grupos de trabajo D-4 y D-5 en sus distintas formaciones durante dicho periodo. Dicha asistencia ha sido desempeñada en un 87 por 100 por personal de la Delegación del Gobierno Vasco en Bruselas, un 11 por 100 por personal funcionario de la Hacienda Foral de Bizkaia y un 2 por 100 por personal de la Dirección de Administración Tributaria del Gobierno Vasco, no habiendo asistido a ninguna de las reuniones personal perteneciente a la Hacienda Foral de Álava, ni a la Hacienda Foral de Gipuzkoa.

En cuanto a cuestiones de calado susceptibles de mejora, destacamos, en primer lugar, que los canales de acceso a la documentación preparatoria de las reuniones son lentos y en algunas ocasiones inexistentes.

El *iter* que recorre la documentación una vez que sale del órgano preparatorio del orden del día de cada reunión, normalmente la Presidencia del grupo, es el siguiente. La documentación es remitida desde la REPER al Ministerio de Hacienda, que a su vez la remite a la Dirección de Administración Tributaria del Gobierno Vasco, que la introduce en una base de datos de uso compartido y restringido a las Haciendas Forales y al Gobierno Vasco.

En muchas ocasiones parte de esta documentación no llega a tiempo ya que los documentos se proporcionan con muy poca antelación o simplemente no son remitidos por ser clasificados como restringidos en el seno del grupo, lo cual entendemos que debe producir efectos frente a terceros ajenos al grupo, pero nunca frente a los participantes en el mismo. Sin esta documentación se dificulta muchísimo la elaboración de propuestas o la matización del contenido de los asuntos e, incluso, el seguimiento de las propias reuniones y la elaboración de las correspondientes actas. En este sentido, sería extremadamente útil tener acceso al “portal de delegados” del Consejo, cuya puesta en funcionamiento se ha producido en 2018 –en el que se registran y al que tienen acceso todas las personas que asisten a las reuniones menos los representantes vascos y navarros– para poder acceder directamente a los documentos de soporte del orden del día de las reuniones. Incluso, en ocasiones, se introducen modificaciones en el contenido de los documentos fruto de las decisiones adoptadas en la propia reunión, siendo los documentos iniciales sustituidos durante la misma y poniéndose a disposición de los asistentes la versión definitiva de los mismos en dicho portal. Nos consta que el Gobierno

Vasco ha solicitado formalmente el acceso al “portal de delegados” de los representantes vascos pero por el momento no ha habido una respuesta oficial.

Pasando a la metodología de trabajo, la experiencia pone de manifiesto que un modelo de participación activa en aras a ser eficaz requeriría un cambio en las dinámicas de trabajo tanto de la parte vasca como de la estatal.

El hecho de que en la REPER solamente se integren personas funcionarias de la Administración central y de que no exista un cauce especial de comunicación para asuntos fiscales entre la REPER y la Delegación vasca en Bruselas, como la propia singularidad fiscal del País Vasco requeriría, dificultan en gran medida una mayor efectividad de la participación de la delegación española, como conjunto de los diferentes niveles institucionales representados, en estos grupos de trabajo. A pesar de lo anterior, entendemos que existen áreas de mejora en el funcionamiento actual de todos los integrantes⁹².

Por una parte, la Administración central debería preguntar de oficio a las administraciones vascas su parecer sobre las propuestas legislativas de naturaleza fiscal que va presentando la Comisión Europea, por lo menos en tres momentos:

- Tras la presentación de la propuesta por parte de la Comisión de forma que se puedan manifestar comentarios preliminares.
- Tras la presentación de textos de compromiso por parte de la Presidencia de turno de la UE sobre las propuestas en debate.
- Antes de que en el grupo de alto nivel o en el Consejo ECOFIN se vaya a adoptar una decisión política.

Por otra, la parte vasca debería adoptar una posición proactiva a fin de trasladar su opinión sobre las medidas en debate al Ministerio o a la delegación española que asiste a las reuniones de los grupos de trabajo. Ello implicaría:

- El estudio exhaustivo por parte de las instituciones vascas de las propuestas normativas en debate, partiendo de la base de que cuentan con toda la información necesaria para efectuarlo adecuadamente, lo cual tal y como funcionan en la actualidad los grupos de trabajo a los que se asiste resulta prácticamente imposible ya que trabajan en paralelo y en conexión con los grupos de trabajo de la OCDE. De hecho, son los mismos representantes de la Administración del Estado los que acuden a ambos foros, de tal manera que tienen una visión global documentada de los temas objeto de estudio y debate a fin de poder preparar sus intervenciones y observaciones.
- Una reflexión sobre cómo éstas afectarían a los sistemas tributarios vascos.

⁹² Las propuestas de mejora incorporan las aportaciones de Mikel Antón, reproducidas en el Anexo.

- El traslado de la correspondiente opinión y postura sobre las propuestas al Ministerio en Madrid con anterioridad a la celebración de la reunión o, alternativamente, a la delegación española para que sea tenida en cuenta para la formación de la postura de la delegación.

El proceso de determinación de la postura vasca en esta materia entraña en sí mismo ciertas dificultades puesto que la existencia de tres administraciones soberanas en materia tributaria y una más, la del Gobierno Vasco, encargada de la coordinación de las mismas, hace necesaria una labor previa para construir la posición vasca en cada uno de los temas tratados, más aún, cuando, como ha ocurrido en ciertas legislaturas, las tres administraciones pueden estar sustentadas por diferentes partidos políticos, con su propia ideología y objetivos. Esta labor de coordinación previa aún no ha sido acometida por las administraciones vascas ni ha sido asignada formalmente a órgano alguno, aunque lo natural sería que se incardinara en el ámbito de competencias del Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.

4.4. Retos actuales de la participación del País Vasco en la fase descendente del derecho de la UE en materia fiscal

Una efectiva y activa participación en la fase de creación del derecho de la UE es indudablemente una de las mejores garantías para el buen fin de la adaptación de las normativas domésticas a los mandatos de la UE en la fase descendente. Sin embargo, tal y como ya se ha analizado, el grado y la forma de participación de los entes sub-estatales en la fase ascendente de un Estado compuesto como el español, en la fase ascendente dista mucho de ser la óptima y no solamente en lo que a las competencias fiscales se refiere. En consecuencia, las Comunidades Autónomas con competencia para la transposición del derecho de la UE por razón de la materia se encuentran con importantes dificultades a la hora de acometer dicha tarea. Todo ello a pesar de que dicha cuestión está siendo abordada por los poderes centrales desde el derecho positivo en estos últimos años, tal y como lo pone de manifiesto la aprobación de las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de Tratados y Convenios internacionales.

La problemática que plantea, en el ámbito del País Vasco, la aplicación de la normativa europea y, en especial la de naturaleza tributaria, es un fenómeno ampliamente estudiado⁹³, por lo que, dejando al lado planteamientos jurídicos-teóricos, vamos a

⁹³ En relación con la problemática general que plantea la cuestión véase, MARTÍNEZ BÁRBARA, G., “La participación de las Instituciones vascas en los grupos de trabajo del ECOFIN “. Sobre cuestiones más específicas, ARANA, Sofia. “Problemas prácticos en la adaptación de directivas comunitarias en materia

centrarnos en uno de los más claros ejemplos en los que dicha dificultad se convierte en un obstáculo para el correcto cumplimiento del mandato de la UE.

La generalización del sistema *one-stop shop* o ventanilla única para el cumplimiento de obligaciones de naturaleza tributaria que afectan a contribuyentes que operan en más de un Estado miembro de la Unión Europea es ya una realidad imparable. La principal finalidad del OSS es simplificar la gestión tributaria en el ámbito de la Unión Europea, eliminando la carga administrativa de tener que registrarse en cada Estado miembro en el que los contribuyentes operen.

El sistema se implantó en primer lugar y tímidamente en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido. Sin embargo el Paquete llamado “Área Única en el IVA”, que se enmarca en el Plan de Acción de IVA de la Comisión Europea presentado en abril de 2016, plantea una revisión integral del sistema de IVA, que pivota sobre la generalización de este instrumento de gestión tributaria.

Entre otras acciones, se pretende incluir en la Directiva de IVA los principios generales de tributación de las operaciones intracomunitarias entre empresarios. El desarrollo de sus detalles se esperaba para la primavera de 2018, con entrada en vigor en 2022. Según estos principios, las entregas intracomunitarias entre empresarios dejarían de estar exentas y deberían realizarse con repercusión del tipo de gravamen de IVA que corresponda en el Estado miembro de destino.

Para facilitar la gestión tributaria, la Comisión Europea propone el establecimiento de un sistema de ventanilla única mediante el cual, el vendedor no tendrá que darse de alta ante las administraciones tributarias de los Estados miembros donde realice las entregas de bienes, sino que declarará e ingresará todo el IVA en la ventanilla única de la Administración tributaria donde esté establecido, con la que se relacionará principalmente. En esa declaración se informará de los distintos Estados miembros de destino al que correspondan las cantidades ingresadas para que la Administración tributaria que gestione la ventanilla única pueda repartir la recaudación a los Estados miembros correspondientes. Este sistema de ventanilla única está ya en vigor respecto de entregas de determinados servicios a consumidores finales, y recientemente se ha aprobado su extensión con efectos desde 2021 al resto de operaciones transfronterizas –en el caso de importaciones, solo hasta las de importe de 150 euros– destinadas a consumidores finales, mediante la Directiva (UE) 2017/2455 del Consejo, de 5 de diciembre de 2017, por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva 2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes.

tributaria para los Territorios Históricos del País Vasco: un caso concreto”. En *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 99-100, 2014.

Pero el modelo de gestión de ventanilla única no afecta únicamente a la imposición indirecta. En el ámbito de la imposición de las empresas, el relanzamiento por la Comisión en 2016 de la propuesta de una base imponible común consolidada, dividiendo en dos la antigua propuesta de Directiva, con el objetivo de que se apruebe en dos fases, en una primera –que ahora se está discutiendo en el grupo D-4 del Consejo– la base imponible, y en una segunda la consolidación, también pivota sobre el sistema de ventanilla única. De esta manera, la elección de una única administración tributaria competente para la consolidación y para la distribución del beneficio consolidado claramente reducirá las cargas administrativas de las compañías multinacionales que generen beneficios en varios Estados miembros.

Incluso la propuesta de Directiva para el establecimiento de un nuevo impuesto transitorio sobre ciertos servicios digitales que la Comisión ha lanzado en su paquete sobre fiscalidad digital presentado en marzo de 2018, y que también se está trabajando en el grupo D-4 del Consejo, contiene como elemento de gestión la ventanilla única.

En coherencia con la concepción de la distribución de las potestades tributarias en la mayor parte de los Estados miembros, la implementación de los sistemas de ventanillas únicas toman como referencia las administraciones tributarias centrales de cada uno de ellos, quedando las administraciones tributarias forales de entrada, de nivel sub-estatal al margen de dicho sistema.

Es por ello que en la fase de negociación y de implantación de las propuestas normativas a nivel europeo en materia impositiva que se construyan en torno al sistema de ventanilla única, sería no solo deseable sino también necesario que la delegación española en los grupos de trabajo del Consejo propusiera una solución, consensuada con las administraciones vasca y navarra, que tuviera en cuenta las capacidades de dichas jurisdicciones fiscales dentro del ámbito de la UE y lograra su encaje y participación en los nuevos sistemas de gestión tributaria que se están implementando, a fin de que las Directivas contuvieran ciertas previsiones que hicieran factible su transposición y, por ende su cumplimiento, de manera alineada con la distribución competencial en materia tributaria del ordenamiento jurídico español.

Indudablemente, la ausencia de dichas previsiones ya está originando ciertos problemas en la práctica, tal y como refleja el acuerdo undécimo adoptado por la Comisión Mixta del Concierto en julio de 2017, por el que se crea un grupo de trabajo paritario a fin de determinar el papel de las Haciendas Forales en relación al régimen MOSS (*Mini-One-Stop-Shop*) IVA que entró en vigor en enero de 2015 para los servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión o de televisión y los prestados por vía electrónica.

5. CLAVES PARA UNA REFORMA DEL MODELO DE GOBERNANZA MULTINIVEL FISCAL Y FINANCIERA EUROPEA DESDE LA EXPERIENCIA VASCA

Tras analizar el modelo de participación vigente de las entidades sub-estatales en la Unión Europea, poniendo especial énfasis en el caso vasco, consideramos oportuno finalizar el trabajo planteando determinadas claves para una posible reforma del modelo de gobernanza multinivel fiscal y financiera europea, desde la experiencia vasca. Para ello, y aprovechando el actual debate abierto en Euskadi sobre la reforma del Estatuto de Gernika, queremos referirnos a continuación a dos aspectos distintos: uno de ellos centrado en las distintas propuestas presentadas por las fuerzas políticas vascas acerca de la participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los asuntos europeos y el otro, y siempre en el contexto de este debate, más centrado en intentar ofrecer con toda modestia y humildad algunas propuestas “de lege ferenda” acerca de la modificación del marco jurídico actual sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea en lo que se refiere al País Vasco.

5.1. Propuestas sobre las relaciones con la Unión Europea en el actual debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco

Durante la actual legislatura del Parlamento Vasco, la undécima, que comenzó a finales de 2016, se ha constituido una Ponencia para la actualización del autogobierno vasco, con el objetivo de reformar el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979, sustituyéndolo por un nuevo Estatuto Político. A este respecto hay que advertir que las distintas fuerzas políticas representadas en el Parlamento Vasco han presentado propuestas muy dispares entre sí que no auguran un acuerdo fácil. En lo que se refiere a las relaciones con la Unión Europea, incluimos a continuación un breve resumen de las propuestas que sobre este tema se han presentado por los Grupos Parlamentarios que han hecho aportaciones en este aspecto. En resumen, son las siguientes⁹⁴:

a) El Grupo Parlamentario “Euzko Abertzaleak (Nacionalistas Vascos) entiende que la participación de los entes sub-estatales en la Unión Europea puede abrirse y posibilitarse bien a través de la propia normativa de la UE –cuando ésta reconozca la posibilidad de participación o de formar parte de determinados órganos a los

⁹⁴ <http://www.eusko-ikaskuntza.eus/es/agenda/renovando-el-autogobierno-foro-ciudadano/gd-219/> (última consulta, 15 de noviembre de 2018).

entes sub-estatales— o bien a través de los ordenamientos jurídicos estatales de los Estados miembros⁹⁵. En concreto plantea que, “la actualización del Autogobierno vasco, conforme al fondo competencial de su nuevo Estatuto político, reconocerá la capacidad de representación del País Vasco en la Unión Europea, en las instituciones y organizaciones internacionales, así como la proyección internacional y de relaciones externas. Este reconocimiento se basará en el modelo *in foro interno in foro externo*, es decir, la competencia que se tiene en el ámbito interno podrá ser plasmada, también en el ámbito exterior”.

En definitiva, se refiere a: la participación interna en los asuntos europeos; la participación directa en los órganos e instituciones de la Unión Europea; la participación del sujeto político-jurídico titular en el Consejo de la Unión Europea de Economía en los grupos de trabajo relacionados con cuestiones tributarias de competencia del País Vasco —que se materializará a través de los mecanismos de colaboración previstos en el art. 4 de la Ley de Concierto y de los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión Mixta del Concierto—; la legitimación activa tanto del Gobierno Vasco como de los Territorios Históricos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de sus competencias; la implementación legislativa y ejecutiva del derecho de la Unión Europea; la gestión de los fondos estructurales en materias de su competencia; al control de subsidiariedad y proporcionalidad; la oficina de Euskadi ante la Unión Europea y a la participación en los asuntos europeos a través del Comité de Regiones y del propio Estado.

También insiste en el derecho del sujeto político-jurídico titular a ser informado de los Tratados, a solicitar la celebración de Tratados en las materias de su competencia y a formar parte de las delegaciones españolas negociadoras de los mismos cuando puedan afectar a derechos históricos y al autogobierno vasco garantizados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución y legalmente actualizados. Finalmente, solicita elevar a rango estatutario lo previsto en el artículo 4 de la Ley de Concierto Económico: “el Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de las instituciones del País Vasco en los acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del Concierto Económico”, y “el Estado y las Instituciones del País Vasco arbitrarán los procedimientos de intercambio de información que garanticen el adecuado cumplimiento de los Tratados y Convenios Internacionales del Estado y, en particular, de la normativa procedente de la Unión Europea en materia de cooperación administrativa y asistencia mutua”.

b) El Grupo Parlamentario de “Euskal Herria Bildu”, defiende que “el nuevo estatus político reconocerá amplia competencia en acción exterior y relaciones internacionales a las instituciones vascas, así como arbitrará mecanismos para la participación efectiva

⁹⁵ <https://parlamentovasco.eaj-pnv.eus/es/adjuntos-documentos/18736/pdf/propuesta-de-eaj-pnv-para-la-actualizacion-del-aut> (última consulta, 15 de noviembre de 2018).

en los ámbitos de decisión de la UE en tanto afecten al ámbito vasco de decisión propia”. Y en el ámbito específico de la participación en la Unión Europea defiende que “se arbitrarán de forma bilateral con el Estado español mecanismos adecuados para la representación y participación efectiva de las instituciones vascas en los órganos de la Unión Europea. La legislación para la elección de representantes al Parlamento Europeo debe reconocer la circunscripción propia para la Comunidad Estatal Vasca.”

c) El Grupo Parlamentario “Elkarrekin Podemos”, defiende que deben replantearse las formas en que el País Vasco se relaciona con el resto de instituciones del Estado, con la Unión Europea o la política exterior.

d) El Grupo Parlamentario “Socialistas Vascos” propone “estudiar un nuevo capítulo referido a las relaciones con la Unión Europea, que dentro de las actuales limitaciones constitucionales, definiera mejor los mecanismos de intervención en la política de la UE, especialmente en las materias de competencia exclusiva del País Vasco, y una mayor flexibilidad de acción exterior de la Comunidad Autónoma”. Y también añade “en relación con Europa, expresar nuestra voluntad de ser miembros de la UE, de compartir el espacio de toma de decisiones con las instituciones estatales y europeas, y en la articulación de mecanismos para que en la toma de decisiones europeas que nos afecten las instituciones vascas tengan garantizada su presencia y capacidad de influencia en virtud de sus competencias”.

Finalmente, la Ponencia para la actualización del Autogobierno de Euskadi aprobó por mayoría (EAJ-PNV y EH-Bildu) unas Bases al respecto. Dichas Bases han resultado muy polémicas y han sido duramente criticadas por Podemos, PSE-PSOE y PP. En relación con los temas abordados en este trabajo, destacan algunos elementos:

En la propuesta de Bases del Preámbulo, el apartado 7 (“Sujeto jurídico-político” –SJP–), párrafo 39 afirma que “Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, como parte integrante del Pueblo Vasco, en desarrollo y actualización de los Derechos Históricos y fundamentándose en la libre y democrática decisión de las ciudadanas y ciudadanos se articula y constituye en Sujeto Jurídico Político Institucional”.

En la propuesta de Bases, relativas a las competencias, el párrafo 24 dice: “asimismo, deberá reconocer amplia competencia en acción exterior y relaciones internacionales a las instituciones Vascas y capacidad de representación en las instituciones y organizaciones europeas e internacionales. La posibilidad de llevar a cabo actuaciones de proyección exterior deberá ser expresamente contemplada en referencia a cuando menos los siguientes ámbitos de competencia: lengua y cultura; deportes; juventud; cooperación transfronteriza; diáspora; comercio exterior; investigación, desarrollo e innovación tecnológica; y solidaridad y cooperación al desarrollo. Este reconocimiento se basará en el modelo *in foro interno, in foro externo*, es decir, la competencia que se tiene en el ámbito interno podrá también ser ejercida en el ámbito exterior. Se propone que su

articulación se aborde en título aparte, sin perjuicio de las menciones y referencias que proceda incorporar en el título regulados del fondo competencial”.

Finalmente, en el ámbito relativo a los principios de relación económica, financiera, tributario-fiscal, Hacienda y Patrimonio, el apartado 15 dispone que “se establecerán las garantías jurídicas eficaces que aseguren que el Estado negociará cada vez que sea necesario un acuerdo evolutivo de aspectos completos del Concierto Económico, para asegurar e implementar sistemas de bilateralidad efectiva, de forma que la estrategia de la inacción no beneficie siempre al Estado”.

Y el apartado 18 dice: “el SJP tendrá participación en el ECOFIN y en los grupos de trabajo relacionados con las cuestiones tributarias de su competencia, al resultar importante contar con interlocución propia con Europa para la gestión de asuntos de intercambio de información fiscal, establecimiento de cauces para el desarrollo de políticas europeas y de asignación y uso de los fondos estructurales. Asimismo, se deberá garantizar la participación del SJP en los Tratados y Convenios que incidan en el ejercicio de las facultades y competencias de este Título”.

Además, la Ponencia ha encargado a un grupo de cinco expertos –cada grupo parlamentario ha propuesto la designación de un experto–, la redacción de un Texto Articulado del Nuevo Estatus Político para Euskadi, tomando como referencia las bases y principios acordados por los grupos mayoritarios (EAJ-PNV y EH-Bildu), labor que no será nada fácil teniendo en cuenta las grandes discrepancias mostradas por los distintos grupos políticos⁹⁶ y las reservas mostradas por algún sector de la doctrina⁹⁷.

⁹⁶ A este respecto, por ejemplo, el Grupo Parlamentario “Socialistas Vascos” ha presentado un voto particular en relación a las Bases aprobadas en la ponencia para la actualización del autogobierno, para defender su posición que considera no ha sido recogida en las Bases, y para que dicha posición sea remitida al grupo de expertos al que se encomienda la redacción de un proyecto articulado. Los temas relativos a la participación de Euskadi en la Unión Europea pueden consultarse en la Adenda 8: <https://ep00.epimg.net/descargables/2018/07/05/3d769ba8af883538d6841163a8ef90e2.pdf> (última consulta, 15 de noviembre de 2018).

⁹⁷ Véase, por ejemplo, VIDAL, Carlos. Informe sobre los documentos “Propuesta de Bases y principios para la actualización del autogobierno vasco a través de una reforma del Estatuto de Autonomía de Gernika” y “Visión del futuro de Europa” (abril de 2018). Puede consultarse todo el documento y sus consideraciones bastante críticas al respecto en: http://www.academia.edu/36605326/INFORME_SOBRE_LOS_DOCUMENTOS_PROPUUESTA_DE_BASES_Y_PRINCIPIOS_PARA_LA_ACTUALIZACION_DEL_AUTOGOBIERNO_VASCO_A_TRAVES_DE_UNA_REFORMA_DEL_ESTATUTO_DE_AUTONOMIA_DE_GERNIKA_Y_VISION_DEL_FUTURO_DE_EUROPA (última consulta, 15 de noviembre de 2018).

5.2. Consideraciones finales “de lege ferenda” acerca de la modificación del marco jurídico actual sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea en lo que se refiere al País Vasco

Para concluir, retomando lo que ya hemos expuesto en páginas anteriores, aprovechando la oportunidad de reflexionar en estos tiempos de debate sobre la reforma del Estatuto de Gernika, y tras analizar algunas de las propuestas presentadas por las distintas fuerzas políticas, nos gustaría hacer unas breves consideraciones académicas “de lege ferenda”, es decir, acerca de qué modificaciones creemos que convendría adoptar en la actual normativa para mejorar en el futuro la participación del País Vasco en el escenario de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea. Este elenco de consideraciones no es un listado cerrado sino que se redacta únicamente a título de ejemplo y siempre queda abierto a otras opiniones que, sin duda pueden mejorar la propuesta y enriquecer el debate.

Por último, debe tenerse en cuenta que los distintos niveles de modificación de normas que planteamos en nuestra reflexión son complementarios y no excluyentes y que, en nuestra opinión, servirían en cualquiera de los cinco escenarios que creemos posibles:

- 1º) reforma de los Tratados europeos, reforma constitucional, reforma del Estatuto de Gernika y reforma del Concierto Económico.
- 2º) reforma de la Constitución, del Estatuto de Gernika y del Concierto Económico.
- 3º) reforma del Estatuto de Gernika y del Concierto Económico.
- 4º) reforma del Concierto Económico únicamente.
- 5º) potenciar las funciones de la Comisión Mixta del Concierto y llegar a acuerdos mucho más ambiciosos, incluso si, por las razones que fueren, no es posible la reforma de ninguna de las normas anteriores.

Como ya sabemos, en el ámbito fiscal y financiero, tanto en la participación interna como externa, los mecanismos multilaterales de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos no tienen por el momento demasiado futuro. Incluso en los Estados federales que dan una participación mayor a las regiones tanto a la hora de fijar la posición de sus respectivos países como en la representación en el Consejo, como ocurre en Alemania y Bélgica, las decisiones relativas a cuestiones fiscales y financieras se mantienen en poder del Estado Federal al igual que en el caso español.

Sin embargo, en el caso español, para las Comunidades que son titulares de derechos históricos, amparados y respetados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978, deberían explorarse vías de cooperación bilateral en materias directamente derivadas de los mismos –por tanto en asuntos fiscales y financieros,

policía, carreteras, etc.—. Como este estudio se refiere principalmente a los asuntos fiscales y financieros, parece evidente que para estas Comunidades de régimen foral, es decir, las que siguen los modelos de Concierto Económico –Comunidad Autónoma del País Vasco– o Convenio Económico –Comunidad Foral de Navarra–, la vía para avanzar en una mejor participación de las mismas en los asuntos de la Unión Europea no es la multilateral, sino la bilateral, en la fase interna y una presencia directa en el seno de la delegación española en lo que se refiere a la participación externa, sobre todo en el ECOFIN.

Desde el punto de vista de la coordinación con el Estado a la hora de adoptar las posturas españolas en materia financiera y tributaria de cara a la Unión Europea y la participación de las instituciones vascas en los foros internacionales donde se deciden cuestiones que afectan a sus sistemas tributarios, esta postura nos parece lógica. Si son competentes *in foro interno*, deben tener posibilidades de defender sus sistemas tributarios *in foro externo*, y lo que hay que hacer es buscar cauces razonables para ello. No es nada fácil vencer la resistencia del Estado central a compartir lo que quizá entiende como su “soberanía fiscal exclusiva en representación del Reino de España” con unas instituciones políticas que considera de inferior rango, pero si las Comunidades Forales que, no lo olvidemos, también son instituciones españolas, tienen competencias en estas materias en su ámbito territorial como obviamente las tiene el Gobierno español en el territorio común, la postura española a defender ante las instituciones europeas o ante otros entes internacionales cuando abordan estas materias, debería tener muy en cuenta esta realidad.

No faltan razones jurídicas que justifican esta pretensión y, por el contrario, sí sobran razones ideológicas y prejuicios que intentan impedirla. Y en todo caso, parece razonable defender que debería predominar una lealtad recíproca entre todas las instituciones españolas, sean del Gobierno central o de las Comunidades Forales. En un escenario de federalismo fiscal, son aplicables las palabras de Martín y Pérez de Nanclares que nos recuerdan “el carácter nuclear que en todo sistema federal se da al principio de lealtad federal (*Bundestreue*). Sin su asunción sincera por todos los actores territoriales y su garantía efectiva por el Tribunal Constitucional en su papel de árbitro –más allá de su frecuente enunciación– no podrá haber un funcionamiento adecuado de un sistema territorial descentralizado con reparto de competencias legislativas entre el Estado y las regiones. Y, sinceramente, en nuestro Estado de las Autonomías estamos muy lejos de alcanzar el umbral mínimo exigido en esta materia”⁹⁸.

⁹⁸ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: a vueltas con una cuestión recurrente a la espera de una adecuada regulación (constitucional)”; 76-77 y nota 132.

Analicemos, a continuación los distintos escenarios posibles:

a) Si hay reforma de los Tratados europeos, debería ser posible el reconocimiento de las regiones asociadas y las regiones constitucionales, así como aumentar las competencias del Comité de las Regiones, e incluso hacer posible que las Regiones puedan acudir al Tribunal de Justicia. Asimismo, debería incluirse en los Tratados un Protocolo específico que “blindase” el Concierto y Convenio Económico, como se hizo en el Protocolo número 2 del Tratado de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla, y como han hecho otros países para proteger sus especialidades. Además de una protección judicial del Concierto Económico por parte del Tribunal de Justicia con sus Sentencias, como la de 11 de septiembre de 2008, sería un gran paso adelante una previsión específica de la protección del mismo en los Tratados.

b) En el nivel constitucional español, es obvio que habría que introducir una cláusula europea, que actualice la fórmula del artículo 93, que se ha quedado completamente obsoleta. Si la reforma fuese en clave federal, acercarse a los modelos belga o alemán sería un gran paso. Pero en todo caso, habría que intentar incluir en la Constitución reformada alguna cláusula específica de protección de los Territorios Forales en este campo, en conexión con la Disposición Adicional Primera como se intentó hacer en la reforma exprés de la Constitución de 2011, para modificar el art. 135. También sería conveniente establecer una legislación estatal de desarrollo de lo previsto en la Constitución que vaya mucho más allá de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, en un sentido similar a las leyes de los modelos federales más avanzados, como el belga o el alemán.

c) El siguiente nivel en el ámbito interno es reformar el Estatuto de Autonomía de Gernika. El actual Estatuto fue el primero de todos los Estatutos de Autonomía en ser aprobado y es el único que no se ha modificado hasta ahora. Cuando se aprobó, el Reino de España ni siquiera pertenecía a la Comunidad Europea, por tanto los artículos del Estatuto que se refieren a estos temas están desfasados, pero aún y con todo, marcan también tendencia. En materia de Tratados y relaciones internacionales, y en la fase ascendente, hay que citar el art. 6.5, en lo que concierne al euskera⁹⁹ y el art. 20.5, respecto a Tratados, convenios y legislación aduanera¹⁰⁰. Por su parte, a la fase descendente se refiere el art. 20.3¹⁰¹.

⁹⁹ Por ser el euskera patrimonio de otros territorios vascos y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residen aquellos territorios y comunidades, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera.

¹⁰⁰ El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco.

¹⁰¹ EL País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias

También habría que incluir en la reforma del Estatuto de Gernika una regulación específica de las competencias de las instituciones vascas –instituciones comunes y de los Territorios Históricos– en materia de relaciones con las instituciones de la Unión Europea, como han hecho otros Estatutos de Autonomía de segunda generación, pero con una regulación específica para la participación en aquellos asuntos derivados de sus derechos históricos –que no ostentan otras Comunidades Autónomas–, en los que los relativos a asuntos financieros y tributarios derivados del Concierto Económico ocuparían un lugar especial, tanto en la participación a nivel interno como a nivel externo. Como ya hemos dicho, la garantía jurídica de esa participación debería recogerse en el propio Estatuto como una actualización del derecho histórico en materia de relaciones financieras y tributarias, al amparo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978.

Por tanto, se trataría de incluir en la reforma del Estatuto de Gernika, un capítulo específico de relaciones de las instituciones vascas con la Unión Europea, como han hecho los demás Estatutos de Autonomía de segunda generación, con los siguientes contenidos, que se apuntan a título de ejemplo:

- En todo caso, y como acabamos de mencionar, debería reconocerse al País Vasco el derecho a participar en los asuntos relativos a la Unión Europea que afecten a sus competencias o a sus intereses –como las demás CCAA–, con una regulación específica para la participación en aquellos asuntos derivados de sus derechos históricos. Y no sólo en el ámbito de la Unión Europea, sino que habría que prever fórmulas similares en relación con otras instituciones supranacionales –OCDE, etc.– donde se traten asuntos similares.
- El País Vasco debería poder participar activamente en la “gestación” de la reforma de los Tratados de la Unión Europea o de otros Tratados internacionales que le afecten, y no sólo ser informada por el Gobierno de las iniciativas de modificación de los Tratados y de sus procesos de reforma, a fin de poder dirigir a las instituciones del Estado las observaciones pertinentes; y no bastaría sólo con que el Gobierno del Estado pudiera incorporar representantes de las instituciones vascas en las delegación española que negocie esos tratados cuando afecten a sus competencias, sino que la participación debería ser de una forma mucho más directa en el sentido de lo establecido en la Disposición Adicional 6ª de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos internacionales, cuando afecten a sus derechos históricos, tomando parte abiertamente en la fijación de la posición negociadora del Estado.
- Debería asegurarse su participación en la formación de las posiciones del Estado, tanto a través de foros multilaterales, como de foros bilaterales específicos –por

del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma.

ejemplo, cuando se refieren a temas relativos a los derechos históricos—. En el ámbito concreto de los temas fiscales y financieros, debería hacerse a través de la Comisión Mixta del Concierto, que es un órgano bilateral, donde el Gobierno y las instituciones vascas están representados paritariamente y las decisiones han de adoptarse de común acuerdo por ambas partes.

- Habría que buscar una fórmula para la participación directa en instituciones y organismos europeos, no solamente en la “Comitología” y en los grupos técnicos del Consejo abiertos a la participación de todas las CCAA, sino también en aquellos en los que se debaten asuntos directamente relacionados con sus competencias derivadas de los derechos históricos, y no sólo a un nivel secundario, sino al más alto nivel, formando parte de la delegación española, en aplicación del principio *in foro interno, in foro externo*. También convendría prever la participación vasca en la designación de representantes permanentes ante la UE e incluir la previsión de que el Estado pudiera delegar en las instituciones vascas su presencia, o bien en solitario o bien compartiendo presencia con otras Comunidades en materias de su competencia.
- Por supuesto, habría que recoger estatutariamente la participación de las instituciones legislativas vascas en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad; la participación de las instituciones vascas en el desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea y en la gestión de los fondos europeos, y procurar avanzar en el acceso al Tribunal de Justicia, a través del Gobierno central quizá, pero de una forma mucho más efectiva que hasta ahora. Y convendría también “blindar” estatutariamente lo relativo a la delegación de las instituciones vascas ante la Unión Europea y recoger la participación del País Vasco en euroregiones y otras agrupaciones similares, que permitan mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos.
- Convendría elevar a rango estatutario lo previsto actualmente en el artículo 4 de la Ley de Concierto Económico: “el Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de las instituciones del País Vasco en los acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del Concierto Económico”, y “el Estado y las Instituciones del País Vasco arbitrarán los procedimientos de intercambio de información que garanticen el adecuado cumplimiento de los Tratados y Convenios Internacionales del Estado y, en particular, de la normativa procedente de la Unión Europea en materia de cooperación administrativa y asistencia mutua”.

d) El siguiente nivel a reformar es el que concierne al Concierto Económico. A este respecto, hay que tener en cuenta que sólo a partir de la modificación de 1997 del Concierto Económico Vasco, (por Ley 38/1997, de 4 de agosto) se incluyó en el mismo el art. 5.3 (Principio de colaboración) en el que se decía que “el Estado arbitrará

los mecanismos que permitan la colaboración de las instituciones del País Vasco en los acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del presente Concierto Económico”. Este mismo texto se mantuvo en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, que regula el actual Concierto Económico al hablar del principio de colaboración (art.4. 2), al que se añadió en la reforma del Concierto Económico por Ley 28/2007, de 25 de octubre, un apartado cuatro que dice que “el Estado y las instituciones del País Vasco arbitrarán los procedimientos de intercambio de información que garanticen el adecuado cumplimiento de los Tratados y Convenios internacionales del Estado y, en particular, de la normativa procedente de la Unión Europea en materia de cooperación administrativa y asistencia mutua”.

Sólo a finales de 2010 y en virtud de las necesidades del Gobierno central de apoyo político para sacar adelante los Presupuestos Generales del Estado de 2011 en las Cortes Generales, la Comisión Mixta del Concierto Económico de 22 de noviembre de 2010, estableció cauces para la participación de representantes vascos en los grupos de trabajo del Consejo (después de pasados treinta años de vigencia del Concierto), y únicamente para los Grupos de Trabajo D-4 (Fiscalidad), D-5 (Código de Conducta de fiscalidad de empresas).

Únicamente se ha llegado hasta ahí. En cambio, y dado que sus competencias están en juego, consideramos que la lealtad institucional debería permitir que las instituciones vascas jugasen un papel activo en los procesos de creación del derecho europeo en materia financiera, en materia de fiscalidad y en los procesos de armonización fiscal. Pero las cosas no son así, por lo menos de momento. De hecho, por ejemplo, y como ya hemos visto, no se permite la participación de las instituciones vascas en otros foros externos a la Unión Europea, donde se adoptan decisiones de especial trascendencia para las competencias fiscales vascas, por ejemplo, en los grupos de trabajo de la OCDE, en las que se están tratando las acciones del denominado Plan BEPS¹⁰².

Si el Estado acepta realmente el derecho de las Comunidades Forales a participar en todos los foros donde se deciden asuntos que les afectan directamente en materia de Concierto y Convenio, convendría modificar la Ley 12/2002, de 23 de mayo, de Concierto Económico, para prever en la misma estos asuntos; regular de una forma detallada todo esto al abordar el principio de colaboración; regular también detalladamente las funciones de la Comisión Mixta del Concierto Económico, reforzándolas a este respecto (art. 62) y prever en el propio Concierto la participación de las instituciones vascas en el seno de la delegación española en todas aquellas instancias de la Unión Europea y otras supranacionales donde se traten asuntos que afecten a las competencias vascas en materia fiscal y financiera, apoyándose en la Disposición

¹⁰² Mikel Antón coincide plenamente en este sentido, cuya visión se puede encontrar en las respuestas al cuestionario adjunto a este trabajo; ver, especialmente, respuestas 4 y 7.

Adicional Primera de la Constitución y si la hubiese, en alguna disposición constitucional sobre asuntos europeos que contuviese alusiones específicas a los sistemas de Concierto, además de, en su caso, en el texto de un Estatuto de Gernika reformado en el sentido antes apuntado.

Esto ya se ha intentado en todas las negociaciones de modificación de la Ley de Concierto Económico, y el Estado se ha resistido siempre a hacerlo, por eso convendría quizá que la reforma del Concierto viniese previamente avalada por una reforma estatutaria en este mismo sentido, para reforzarla aún más, aunque ello no sería totalmente imprescindible, pues cabría reformar el Concierto sin reformar el Estatuto. Probablemente, en un contexto más proclive al acuerdo pudiera aceptarse algo que en la negociación del nuevo Concierto en 2001 no se aceptó; una cláusula similar a ésta: “dada la especificidad que en materia fiscal y otras recogidas en el presente Concierto Económico tienen las instituciones del País Vasco y siempre que ello se acuerde bilateralmente, el Estado garantizará a través de los mecanismos que se estimen oportunos, con el procedimiento que se acuerde en la Comisión Mixta del Concierto Económico, y sin perjuicio de la normativa de carácter general, el particular y eficaz modo de participación de las instituciones vascas en aquellas instituciones europeas en las que se traten materias que incidan en los contenidos del presente Concierto”¹⁰³.

Y en realidad, es a esto a lo que apunta el Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico de 2010 cuando dice que “el Gobierno se compromete a establecer, con carácter inmediato los cauces para que la Comunidad Autónoma del País Vasco, participe directamente integrando la delegación del Estado, en los grupos de trabajo del ECOFIN, cuando conozcan asuntos vinculados al ámbito material propio del Concierto Económico en razón de la singularidad del régimen fiscal de los Territorios Históricos Vascos conforme al Concierto Económico amparado por la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Gernika”.

e) Otra vía compatible como las que se acaban de apuntar es la relativa a la cooperación de las instituciones vascas con el Estado para la participación en los asuntos relacionados con la Unión Europea en materia financiera y fiscal, vía que ya existe, incluso sin esperar a reformar la Constitución, el Estatuto o la Ley de Concierto y que se puede potenciar, articulándola no a través de la cooperación multilateral sino de la cooperación bilateral en la Comisión Mixta del Concierto Económico, que es el máximo órgano de relación entre el Estado y las instituciones vascas, de carácter bilateral y pactado. Ello encaja con lo previsto en la ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regulaba la Conferencia relacionada para asuntos relacionados con

¹⁰³ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. *Crisis y renovación del Concierto Económico*; 100-101.

las Comunidades Europeas, cuya Disposición Adicional Primera remitía a un foro bilateral las cuestiones propias que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tenga para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, y el foro bilateral por antonomasia en este caso es la Comisión Mixta del Concierto Económico.

Pero debe haber un mínimo de *fair play* entre las partes, porque si no hay voluntad política y lealtad recíproca puede ocurrir que se incumpla la propia legislación española, como ha ocurrido con lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la reciente Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que prevé expresamente que “las instituciones competentes del País Vasco participarán en la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por ámbito derechos históricos tanto si su actualización general ha sido llevada a cabo por el Estatuto de Autonomía como en aquellos otros casos cuya actualización singular lo haya sido por el legislador ordinario en el marco de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, y en su caso, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco”. Más claro no se puede decir: será difícil encontrar un modelo más evidente para recoger en una Ley del Estado el respeto a la especificidad foral. Sin embargo y a modo de ejemplo, las instituciones vascas no pudieron participar en el proceso de negociaciones del Convenio Multilateral de la OCDE para el programa BEPS, al que antes hemos aludido, y que se firmó en París el 7 de junio de 2017.

De hecho, actualmente, el Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico de 2010 limita la participación de los representantes vascos al ámbito de la Unión Europea, y más concretamente, a algunos de los grupos de trabajo preparatorios del ECOFIN. Y además, su participación se inserta en el nivel inferior –grupos y subgrupos–, pero no alcanza ni a los *high level groups*, ni por supuesto, al Consejo de Ministros, con lo cual su papel es más bien el de meros observadores. Obviamente, hay mucho que mejorar en este ámbito, tal y como hemos expuesto a lo largo de este trabajo. Y hay que recordar que una participación real y directa en el ECOFIN no está en modo alguno prohibida por la legislación europea sino que es un tema interno de España, y parece que el Reino de España debería ser coherente con su propia estructura interna en esta materia¹⁰⁴. Y si ya hay problemas con el ECOFIN, por supuesto, no hay nada previsto en cuanto a la participación en la OCDE y en otros foros.

Finalmente, estos problemas en la fase ascendente, contribuyen también a aumentar las dificultades que se producen en la fase descendente de aplicación del derecho de la Unión Europea en materia fiscal, en particular en el caso vasco, como hemos puesto de

¹⁰⁴ En este sentido, véase la respuesta ofrecida por Izaskun Bilbao a la encuesta anexa al trabajo; especialmente las respuestas 4 y 7.

manifiesto con ejemplos concretos como el de la ventanilla única para el cumplimiento de obligaciones tributarias que afectan a contribuyentes que operan en más de un Estado miembro de la Unión Europea en el IVA, en la imposición de las empresas, o en las propuestas de impuestos sobre servicios digitales.

En definitiva, hay que intentar regular lo que falta por regular, dar a las instituciones vascas el lugar que les corresponde y recoger todo esto en la normativa, empezando por la de máximo rango. Ahora bien, como ya hemos dicho, aunque se “blinde” jurídicamente la participación de las instituciones vascas en los temas que afecten a sus competencias –y no será fácil conseguirlo–, ello no asegura que la nueva regulación se vaya a cumplir, como ha ocurrido con la Disposición Adicional 6ª de la Ley 25/2014, de Tratados, en el caso que se ha expuesto anteriormente.

Para concluir, éstas son algunas de las propuestas “de lege ferenda” que modestamente nos atrevemos a sugerir, propuestas que pueden ser completadas por otras, en un diálogo enriquecedor para todos y que nos ayude a conseguir una adecuada participación de las entidades sub-estatales, en este caso de las instituciones vascas, en este nuevo escenario que se abre de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea.

No son momentos fáciles, ni en el ámbito de la Unión Europea, ni en la situación interna española, ni en el debate sobre el autogobierno vasco, pero debemos tener las ideas claras y saber a dónde vamos, incluso en este tiempo de crisis y turbulencias. Porque como escribió Jean Monnet en sus Memorias, a propósito de otra crisis que le tocó vivir de cerca –la de 1929–, “los hombres sólo aceptan el cambio resignados por la necesidad y sólo ven la necesidad durante las crisis”. ¡Ojalá sepamos también nosotros hacer de la necesidad virtud!

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Iñaki. *El Concierto Económico en Europa. El equilibrio entre la autonomía tributaria foral y la construcción de la Europa del futuro*, Oñati: IVAP, 2010.
- ARANA, Sofia. “Problemas prácticos en la adaptación de directivas comunitarias en materia tributaria para los Territorios Históricos del País Vasco: un caso concreto”. En *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 99-100, 2014.
- ARES, Cristina. “El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y en los Parlamentos Autonómicos: diagnosis y prognosis”. En *Revista de Estudios Políticos*, no. 136, 2008.
- ARROYO, Antonio. *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52 ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Barcelona: Generalitat de Catalunya - Institut d’Estudis Autònomic, 2009.

- BENGOETXEA, Joxerramon. “Las regiones constitucionales autónomas. Un estatus especial en la Unión Europea”. En *Iura Vasconiae*, no. 7, 2010.
- BERENGUER, Luis. “El Estatuto de la Comunidad Valenciana y la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea”. En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, no. 12, 2002.
- BLÖCHLIGER, Hansörg, JUNGHUN, KIM “A bird eye view of fiscal decentralisation”. En *Fiscal Federalism 2016: making decentralization work*, Paris: OECD Publishing, 2016.
- BUSTOS, Rafael. “Acción exterior de las Comunidades Autónomas”. En *Informe Comunidades Autónomas 2013*, Barcelona: Universitat de Barcelona - Instituto de Derecho Público, 2014.
- CAMISÓN, José Ángel. “La participación de los Länder alemanes en los asuntos de la Unión Europea. ¿Un ejemplo a seguir para las Comunidades Autónomas?”. En *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid: INAP, 2005.
- COMISIÓN EUROPEA. *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*, Bruselas: Comisión Europea, 2015.
- COMISIÓN EUROPEA. *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2015*, Bruselas: Comisión Europea, 2017.
- CORDAL, Constantino. *La participación de las regiones en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Caminos posibles para las Comunidades Autónomas españolas*, E-libro, Corp., 2004.
- CORDAL, Constantino. *Regiones, Länder y Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Santiago de Compostela: Andavira Editora, 2010.
- DE BECKER, Alexander. “Belgium: the State and the sub-state entities are equal, but is the state sometimes still more equal than the others?”. En *The role of the regions in EU governance*, Heidelberg: Springer, 2011.
- DE BECKER, Alexander. “La representación de Bélgica en el Consejo de la UE y la participación directa de las regiones”. En *CIDOB d’afers internacionals*, no. 99, 2012.
- DEUTSCHER BUNDESTAG. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, Berlin: Deutscher Bundestag, 2010.
- DUQUE, Juan Carlos. “Las Conferencias Sectoriales”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 79, 2007.
- ELÍAS, Cristina. “Participation of the German Länder and Autonomous Communities in the European Union: a comparative analysis”. En *The ways of federalism in Western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain*, Berlin: Springer, 2013.
- EUROPEAN COMMISSION. *Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, Brussels: European Commission, 2017.
- EUROPEAN PARLIAMENT. *Tax policy in the EU. Issues and challenges*, European Parliamentary Research Service, 2015.
- EZEIZABARRENA, Xabier. “Basque Historical rights within the European Union. A path towards co-sovereignty”. En *Revista Internacional de Estudios Vascos*, no. 3, 2008.

- FILIBI, Igor. “La Europa necesaria es federal y social: el debate sobre el futuro federal de Europa y la propuesta del Parlamento Europeo”. En *Nuevas narrativas para Europa. ¿Qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?*, Madrid: Dykinson S.L., 2018.
- FROSINA, Laura. “Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la multilevel governance”. En *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, no. 22, 2014.
- GARCÍA, Rafael. “La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado: autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior”. En *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no. 27, 2014.
- GONZÁLEZ, Maribel. *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2013.
- GRAY, Caroline. *Nationalist politics and regional financing systems in the Basque Country and Catalonia*, Bilbao: Ad Concordiam, 2016.
- JANER, Joan David. “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”. En *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, no. 26, 2017.
- JAUREGUI, Gurutz. “Globalización, regiones y gobierno multinivel en la UE”. En *El Tratado de Lisboa y las Regiones. IX Jornadas Internacionales celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 30 de junio y 1 de julio de 2008*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2009.
- LEJEUNE, Yves. “La acción exterior de las Regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales”. En *La acción exterior de los Länder, regiones, cantones y Comunidades Autónomas*, Oñati: IVAP, 1994.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique. *Crisis y renovación del Concierto Económico*, Bilbao: Ad Concordiam, 2005.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario”. En *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 22, 2005.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. “La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar”. En *Revista española de derecho internacional*, no. 67, 2015.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: a vueltas con una cuestión recurrente a la espera de una adecuada regulación (constitucional)”. En *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona: Universitat de Barcelona - Instituto de Derecho Público, 2017.
- MARTÍNEZ BÁRBARA, Gemma. *Armonización fiscal y poder tributario foral en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Oñati: IVAP, 2014.
- MARTÍNEZ BÁRBARA, Gemma. “La participación de las Instituciones vascas en los grupos de trabajo del ECOFIN”. En *Concierto Económico y Derecho de la Unión Europea*, Oñati: IVAP, 2014.

- MORATA, Francesc. “Regiones y Gobernanza multinivel en la Unión Europea”. En *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- MORATA, Francesc. “El futuro de las Regiones en una Europa multinivel”. En *El Tratado de Lisboa y las Regiones. IX Jornadas Internacionales celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 30 de junio y 1 de julio de 2008*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2009.
- MUÑOZ, Santiago (Dir.). *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2013.
- PANARA, Carlo. “Germany: a cooperative solution to the challenge of the European integration”. En *The role of the regions in EU governance*, Heidelberg: Springer, 2011.
- PANARA, Carlo. “La participación de los länder alemanes en el proceso de toma de decisiones de la UE”. En *CIDOB d’afers internacionals*, no. 99, 2012.
- RIDAO, Joan. “La acción exterior de las regiones en los estados compuestos y federales: el caso europeo y español en particular”. En *IUS doctrina*, no. 10, 2017.
- RUBÍ, José. “Los problemas del Concierto Económico en Europa (i): desde 1988 hasta la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004”. En *Zergak*, no. 36, 2008.
- SUSZYCKA-JASCH, Magdalena, JASCH, Hans-Christian. “The participation of the German Länder in formulating German EU-policy”. En *German Law Journal*, no. 10, 2009.
- SWENDEN, Wilfried. “Belgian federalism. Basic institutional features and potential as model for the European Union”. In *Governing together in the New Europe*. London: Royal Institute of International Affairs, 2003.
- TEROL, Manuel José. *Reformas estatutarias y proyección exterior de las Comunidades Autónomas*, Valencia: Tirant lo Blanch - Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009.
- UGARTEMENDIA, Juan Ignacio. *La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo europeo*, Oñati: IVAP, 2010.

Parte III

La Europa de las Regiones, los Pueblos y la Ciudadanía

<i>Eurociudadanía multicapa: retos y oportunidades en la era del populismo autoritario</i>	265
DORA KOSTAKOPOULOU	
<i>El Papel Fundamental de los Entes Regionales en la Construcción de una Nueva Federación Política Europea</i>	281
CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO, RONAN CIRÉFICE y JORGE ANTONIO JIMÉNEZ CARRERO	
<i>Una aproximación a la (in)viabilidad del acomodo entre el Estado de las Autonomías y la Unión Europea</i>	389
MAITE ZELAIA GARAGARZA	
<i>Naciones Autónomas Europeas</i>	411
ÍÑIGO BULLAIN LÓPEZ	
<i>La articulación del Federalismo vasco en la UE y en las Relaciones Internacionales: Euskadi y Navarra ante la UE y las relaciones internacionales en la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales</i>	431
XABIER EZEIZABARRENA SAENZ	

Eurociudadanía multicapa: retos y oportunidades en la era del populismo autoritario

DORA KOSTAKOPOULOU

*Member of the Scientific Committee of Fundamental Rights Agency
of the European Union and a professor of European Union Law,
European Integration and Public Policy at Warwick University*

Resumen

- A) La defensa de la movilidad en la era del retro-nacionalismo y del populismo autoritario
- B) El reto del cumplimiento de las normas de movilidad de la UE y de la ampliación del derecho de sufragio de los ciudadanos de la UE
- C) El refuerzo de la dimensión social de la ciudadanía de la UE
- D) La transformación de la seguridad en el contexto de la movilidad intracomunitaria

Conclusión

RESUMEN

La eurociudadanía ha permitido a los ciudadanos de la UE escapar de la cerrazón de la democracia territorial y disfrutar de un amplio abanico de relaciones asociativas con otros más allá de las fronteras nacionales. De este modo, ha enriquecido nuestro pensamiento y nuestra imaginación política visibilizando otro mundo, un mundo basado en el concepto de comunidad, que a su vez está cimentado en los valores de la democracia, en los derechos, la diversidad, la no discriminación por motivos de nacionalidad y la cooperación humana. Esta visión colisiona con los programas políticos y los discursos de las fuerzas de fragmentación, división y neo-nacionalismo de la Unión Europea. En este capítulo, reflexiono sobre la realidad institucional contemporánea de la ciudadanía y de la movilidad intracomunitaria y perfilo algunos retos y oportunidades clave. Éstos están interconectados entre sí, ya que cualquier cambio en los marcos interpretativos y en los modelos de políticas de cualquiera de ellos determinará, en mayor o menor medida, el modo en que tratemos el resto.

Quisiera agradecer a los organizadores, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo y la Universidad del País Vasco, su invitación a este simposio. También quisiera agradecerles su cálido recibimiento y su hospitalidad. Este es el lugar perfecto para debatir la importancia de la colaboración, hacer cosas juntos y co-diseñar políticas y respuestas institucionales. La colaboración es uno de los pilares de la Eurociudadanía, es decir, de la ciudadanía de la Unión Europea, por lo que estoy muy agradecida por esta oportunidad que se me brinda de hablar al respecto.

La ciudadanía de la Unión Europea (Eurociudadanía) no es una institución autónoma; siempre ha tenido un diseño institucional multicapa. Esto se debe a que la Unión Europea, en sí misma, tiene una organización política compleja que incluye estados, regiones, municipios, pueblos y ciudadanos. Durante la primera fase de la integración europea, se sentó jurisprudencia respecto a que los derechos de libre circulación y residencia en la UE se aplicarían a agentes económico activos y, posteriormente, a agentes económicos no activos que fueran ciudadanos de los Estados miembros¹. Inspirándose en esta jurisprudencia, el Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 y que introdujo formalmente el concepto de ciudadanía de la UE, afirmaba que los ciudadanos de la UE son aquellos que tienen la nacionalidad de un Estado miembro (antiguo Artículo 8(1) TUE, ahora Artículo 20(1) TFUE). Además de esta disposición, el Acta Final del Tratado de la Unión Europea incluye una Declaración en la que se afirma que la determinación de si una persona posee la nacionalidad de un Estado miembro o no se encuentra dentro de la jurisdicción de los Estados miembros².

Tanto la disposición expresa del TUE (antiguo Artículo 8(1) TUE) como la Declaración demostraron que la ciudadanía de la UE está ligada a la ciudadanía de un Estado miembro y que está diseñada para sumarse a la misma. No obstante, esto no impidió que el Tribunal de Justicia resolviera que, aunque la determinación de la nacionalidad sea competencia de los Estados miembros, éstos deben, sin embargo, ejercer sus prerrogativas sin perjuicio de las exigencias del Derecho de la Unión Europea³.

El Tribunal de Justicia también amplió los derechos de movilidad a los demandantes de empleo y una legislación secundaria otorgó, en 1990, a aquellos agentes económicos

¹ Reglamento (CEE) N° 1612/68.

² Véase la Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, adjunta al Acta Final del Tratado de la Unión Europea, que afirma que “la cuestión sobre si una persona posee o no la nacionalidad de un Estado miembro deberá resolverse haciendo referencia únicamente a la legislación nacional del Estado miembro en cuestión”. Compárese también con la Declaración de Birmingham; Bull. CE 10–1992 I 8.9. El Tratado de Ámsterdam añadió al anterior Artículo 8(1) CE que “la ciudadanía de la Unión será complementaria a la ciudadanía nacional”.

³ Asunto C-369/90, *Micheletti* [1992] ECR I-4239, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-369/90>.

no activos, que sean auto-suficientes y estén cubiertos por un seguro sanitario⁴ el derecho a elegir su lugar de residencia. Los pensionistas y estudiantes se beneficiaron de esta ampliación, deseosos de enriquecer sus vidas mediante experiencias en otras culturas y opciones de vida que les permitieran ampliar su base de conocimiento. La intervención discrecional de los Estados y el control sobre la entrada y la residencia de los ciudadanos de la UE se han limitado, puesto que la filosofía subyacente a las normas sobre movilidad intracomunitaria se basa en los derechos. Por lo tanto, no resulta sorprendente que la ciudadanía de la UE se haya convertido en una norma constitucional y en un estatus fundamental⁵. Los jueces europeos se han tomado muy en serio la constitucionalización de la ciudadanía de la Unión Europea y han querido responder positivamente a las necesidades y a las expectativas de los ciudadanos. Sin embargo, como sus decisiones se basan en normas que a menudo entran en conflicto con los intereses de los estados en relación al control unilateral de la migración y a la búsqueda del poder, los gobiernos no han dudado a la hora de expresar su desacuerdo con lo que consideran una política judicializada.

Además de los derechos de libre circulación y residencia, los ciudadanos de la UE también tienen derecho a la participación política en las elecciones locales y al PE en su Estado miembro de residencia⁶, derecho a una protección diplomática cuando viajen al extranjero, derecho de petición ante el Parlamento Europeo y a recurrir al defensor del pueblo, derecho a acceder a las instituciones y órganos asesores de la Unión Europea en cualquiera de los idiomas del Tratado y a obtener una respuesta en el mismo idioma y derecho a poner en marcha una iniciativa ciudadana sobre asuntos transnacionales que recoja firmas de ciudadanos de otros Estados miembros. El Artículo 25 del TFUE siempre ha incluido la promesa de la ampliación de los derechos asociados a la ciudadanía de la Unión Europea mediante una decisión unánime del Consejo relativa a un procedimiento legislativo especial tras la obtención del consentimiento del Parlamento Europeo, pero este procedimiento no se ha activado aún. La adopción de la llamada Directiva de ciudadanía (*Directiva relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*)⁷ fue un hito importante, ya que reforzó los derechos de los ciudadanos. En suma, tanto la legislación secundaria como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia han facilitado la movilidad y han limitado el margen de las autoridades de los Estados miembros a la hora de discriminar a los ciudadanos europeos con motivo de su nacionalidad. En consecuencia, la ciudadanía de la Unión Europea se ha convertido

⁴ Directivas 90/364/CEE, 90/365/CEE y 90/366/CEE, que fue sustituida por la Directiva 93/96/CEE.

⁵ Asunto C-184/99, *Grzelczyk* [2001] ECR-I 6193, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-184/99>.

⁶ Dos directivas aplicaron la disposición sobre derechos electorales, la 93/109/CE y la 94/80/CE.

⁷ Directiva 2004/38/CE (Directiva de ciudadanía).

en “Eurociudadanía”, es decir, en un estatus legal distinto de la ciudadanía nacional y de la residencia permanente.

La crisis económica europea, el éxodo sirio, los ataques terroristas, la inestabilidad política en algunos Estados miembros y la tendencia de algunos gobiernos a incumplir las normas de la UE, el estado de derecho y los principios democráticos han generado un terreno fértil para la reafirmación de las particularidades nacionales y los discursos que cuestionan no solamente la idea de la libre circulación de personas, sino todo el proyecto europeo como tal. Tanto la migración como la movilidad intracomunitaria se han politizado en gran medida desde 2015 y partidos políticos de derechas e izquierdas han manifestado su preferencia por un mayor control fronterizo y por políticas más restrictivas. De hecho, en algunos Estados miembros, otros ciudadanos de la UE han vuelto a denominarse “migrantes” o “extranjeros” y algunos partidos de extrema derecha se han embarcado en campañas políticas que defienden la restricción de la movilidad intracomunitaria.

Esto, a su vez, ha generado un entorno político más hostil y ha alterado el espacio integral de relaciones humanas y democracia de la Unión Europea. El precio de este entorno político hostil es la desunión de la UE y de las sociedades europeas, la construcción de la “otredad” y la erosión de derechos o un acceso restrictivo a los mismos. El populismo, el anti-europeísmo, la xenofobia y la discriminación se han infiltrado en los “espacios sociales y democráticos habitados” de Europa y han puesto en peligro derechos fundamentales relativos a la libre circulación. En los discursos políticos y mediáticos, los seres humanos y los ciudadanos de la UE se rebautizan etiquetándose como “otros”, “turistas del bienestar” y “cargas excesivas”.

La decisión del Reino Unido de salir de la Unión Europea ha generado preocupaciones y retos adicionales que plantean importantes cuestiones sobre futuras (in)movilidades internas y externas y sobre el lugar del Reino Unido en la UE. En consecuencia, la realidad institucional actual de la Unión Europea tiene dos caras que colisionan entre sí: por un lado, las fuerzas de fragmentación, división y neo-nacionalismo y, por el otro, las proclamas para el empoderamiento de la Unión y la mejora de la libre circulación y de la dimensión europea de las sociedades, así como los esfuerzos de las instituciones supranacionales para reforzar la protección de los derechos de los ciudadanos y residentes de la Unión Europea. Las próximas elecciones del Parlamento Europeo pondrán de relieve la división entre centrifugismo y fragmentación, por una parte, y europeísmo y mayor integración y unidad, por la otra. Los candidatos al Parlamento Europeo y la Comisión tendrán que tratar asuntos que atañen a la esencia del proceso de integración europeo y que determinarán la futura trayectoria política de la UE.

A continuación, quisiera analizar las dos dimensiones de la realidad institucional de la ciudadanía y de la movilidad intracomunitaria para luego destacar algunos retos y oportunidades clave. Éstos están interconectados entre sí, ya que cualquier cambio en los

marcos interpretativos y en los modelos de políticas de cualquiera de ellos determinará, en mayor o menor medida, el modo en que tratemos el resto.

A) LA DEFENSA DE LA MOVILIDAD EN LA ERA DEL RETRO-NACIONALISMO Y DEL POPULISMO AUTORITARIO

La movilidad es un elemento esencial de la ciudadanía de la UE: la libre circulación y residencia de agentes económicos activos, ya sean personas trabajadoras por cuenta ajena o autónomas, de los agentes económicos que aún no están en activo (es decir, de los demandantes de empleo) y de las personas que no están en activo, pero que son económicamente autosuficientes (es decir, principalmente estudiantes y pensionistas) ha sido uno de los cuatro pilares del mercado interior y una de las bases de la política europea. Contribuye a la prosperidad económica, a la unidad y a la conexión intersocietaria, así como a la mejora de personas y familias. Dicho de otro modo, tiene efectos transformadores: ha transformado sociedades y economías. Además de las dimensiones económicas y sociales, la movilidad intracomunitaria ha puesto en contacto múltiples públicos de los distintos Estados miembros. Ha fomentado la inter-relación entre agentes individuales y colectivos con distintos niveles de gobernanza y ha creado una mayor sensación de inclusión y de pertenencia en un espacio europeo que, aunque es diverso, también es común. Esto, a su vez, ha promovido un mayor sentimiento de identidad europea y ha logrado que las sociedades europeas sean más abiertas y más respetuosas con la diversidad. En algunos lugares, este cambio se ha percibido como impulsor de lealtades post-nacionales y, por lo tanto, como una amenaza para el orgullo nacionalista y la solidaridad societaria.

La reafirmación del estado en los últimos diez años, tras múltiples actos de terrorismo en Europa, la crisis económica y el éxodo sirio, ha exacerbado los discursos del populismo autoritario y de ideología nacionalista. En lugar de sociedades abiertas, se defienden descripciones comunitarias introvertidas y proteccionistas. La globalización, el comercio, la migración, el pluralismo cultural y los valores liberales democráticos se ponen cada vez más en entredicho por parte de las élites políticas que desean beneficiarse personal o electoralmente de esa defensa de la polarización y la fragmentación de las sociedades y de la Unión Europea. Para ellos, avanzar significa volver al “estado-nación” del pasado, a “menos Europa” y a una gestión estricta de las poblaciones, ya sean de ciudadanos, residentes étnicos o recién llegados. No dudan a la hora de politizar cualquier protesta ni de capitalizar las inseguridades de las personas con el fin de manipularlas para lograr sus preferencias electorales y conjugar todo el resentimiento existente contra el sistema establecido. Sin embargo, como Dicey ya observara acertadamente hace un siglo: “el nacionalismo tiende

a estimular en los habitantes de un país determinado un intenso deseo de poder nacional y, por lo tanto, a dar vida a una forma de gobierno que resulta hostil tanto para la libertad personal de sus propios súbditos como para la independencia del resto de estados europeos”⁸. También tiene la tendencia endémica de fragmentar en lugar de unir, dado que debe basarse en un “exterior constitutivo”, es decir, en los “otros”.

Este peligro quizá no se detecte rápidamente, pero tanto los ciudadanos de la UE como los residentes de la UE sienten la erosión de su estatus y la cambiante percepción pública respecto a su lugar en las sociedades de acogida. Los discursos políticos y mediáticos los muestran de forma totalmente descarada como los “otros”, los “turistas del bienestar”, “unas cargas excesivas”, etc., mientras los cambios de política retórica y legislación ocurridos en el Reino Unido antes y después del referéndum ponen en peligro derechos fundamentales relativos a la libre circulación. A este respecto, resulta necesario defender la movilidad intracomunitaria y la ciudadanía de la UE para contrarrestar las tendencias del retro-nacionalismo y del populismo autoritario crecientes, que menoscaban y destruyen la cooperación. Defender y ensalzar la movilidad equivale a defender la experiencia de relacionarnos entre nosotros y la apertura de las sociedades⁹.

B) EL RETO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE MOVILIDAD DE LA UE Y DE LA AMPLIACIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS CIUDADANOS DE LA UE

La defensa de la movilidad no sería eficaz si los Estados miembros no cumplieran debidamente la ley de la UE sobre movilidad y ciudadanía. Existen interpretaciones incorrectas de términos clave de la Directiva de ciudadanía y a algunos ciudadanos se les imponen exigencias que no tienen ninguna base legal en la legislación comunitaria, además de obstáculos para acceder a sus derechos. Por ello, se requiere una mayor supervisión de la aplicación de la legislación comunitaria y una mejor aplicación de las normas de movilidad interna. La Comisión Europea publicó unas orientaciones sobre la interpretación de los términos y la aplicación de las disposiciones de la Directiva de ciudadanía en 2009¹⁰ y publicará una nueva serie de directrices en 2019-20. Aún está por ver si se puede continuar avanzando en esta

⁸ A. V. Dicey, *The Statemanship of Wordsworth: An Essay* (Oxford: Clarendon Press, 1917), p. 102.

⁹ Dora Kostakopoulou, *The Future Governance of Citizenship* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM(2009) 313 final, Bruselas, 2 de julio de 2009.

iniciativa, dado que se han producido reacciones euroescépticas en algunos Estados miembros.

Podría lograrse una mayor inclusión y una mayor cohesión comunitaria en la UE ampliando el derecho de sufragio de los ciudadanos de la UE en el Estado miembro en el que residan. Debido a las preocupaciones y, a menudo, a las percepciones erróneas, de los gobiernos nacionales en relación a la supuesta disolución del carácter nacional de las elecciones parlamentarias debido a la participación de los ciudadanos de la UE, la Comisión y el Parlamento Europeo no han fomentado activamente una participación política completa de los ciudadanos de la UE en su Estado miembro de residencia. Esto ha impedido la completa incorporación de los ciudadanos de la UE en las sociedades de acogida y ha legitimado su desempoderamiento. Si los ciudadanos de la UE residentes en Reino Unido hubieran podido participar en el referéndum del 23 de junio de 2016 –relativo a un tema que les afecta directamente, así como a sus familias– no se habría podido justificar que se les continuara percibiendo como los “otros” o como “invitados”. El resultado del referéndum también podría haber sido distinto. En cualquier caso, no se habrían ignorado tres millones de votos.

Tanto el Grupo Spinelli como la *European Citizenship Foundation* (Fundación de ciudadanía europea) defienden una participación política total en el Estado miembro de residencia. También argumentan de forma convincente que la trayectoria de la ciudadanía de la UE no debería verse asfixiada por la simple suma de preferencias nacionales, sino que debería planificarse a la luz de los valores rectores de la Unión Europea (Artículo 2 TUE), que incluyen el respeto de la democracia y los derechos humanos. Tal y como indica el *Manifiesto para el futuro de Europa: un destino compartido* del Grupo Spinelli, para proteger a los ciudadanos de la UE residentes en Estados miembros que no son el suyo propio debería reforzarse la competencia¹¹ de la UE y los ciudadanos de la UE no deben quedar privados de sufragio en las elecciones nacionales. La *European Citizenship Foundation* también ha defendido esta reforma y ha establecido una alianza con la Iniciativa ciudadana europea “My Europe, My Vote” (Mi Europa, mi voto) para apoyar la propuesta de garantizar un derecho de sufragio completo a toda la ciudadanía de la UE¹². Esta reforma fomentaría la democracia (transnacional) y daría aún más sentido a la ciudadanía de la UE.

¹¹ Manifiesto (Bruselas, 2018), p. 30.

¹² Manifiesto de la ECIT, 6 de septiembre de 2018, Bruselas.

C) EL REFUERZO DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA CIUDADANÍA DE LA UE

La dimensión social de la ciudadanía de la UE está infra-desarrollada. Sin embargo, esa dimensión es la que marcaría la diferencia en las vidas de los ciudadanos de la UE que se han visto afectados por la austeridad y por el entorno desfavorable de los mercados laborales de los Estados miembros. No es necesario introducir la teoría de la ciudadanía social¹³ de Marshall en la Unión Europea para defender la inclusión de derechos y obligaciones sociales significativos junto a los derechos civiles y políticos incluidos en el Tratado de Funcionamiento de la UE. Existen distintos argumentos que justifican dicha inclusión, como que la libre circulación y residencia no pueden lograrse de forma eficaz si no tienen el apoyo de una dimensión social. Además, las personas no son seres asociales. El concepto de ciudadanos de la UE como “ciudadanos de mercado” es una ilusión, dado que no tiene base empírica.

En 2016, la Comisión Europea puso en marcha una importante iniciativa con la adopción del Pilar europeo de derechos sociales. Éste fue posteriormente reivindicado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el 17 de noviembre de 2017¹⁴. Entre sus principios fundamentales se incluyen la “protección social” (Principio 12), una renta mínima que garantice una vida digna (Principio 14), el acceso a la asistencia sanitaria (Principio 16), la asistencia para las personas sin hogar y la lucha contra la exclusión residencial (Principio 19), la protección de la salud y la seguridad en el trabajo (Principio 10), el derecho a salarios justos (Principio 6) y la protección en caso de despido (Principio 7). Estos principios serían un excelente complemento para las disposiciones existentes relativas a la legislación comunitaria sobre libre circulación y ciudadanía de la UE. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que está logrando cada vez una mayor visibilidad e importancia, es otro instrumento clave que podría utilizarse para reforzar los derechos sociales de los ciudadanos de la UE.

Al mismo tiempo, no deberíamos subestimar las posibles oportunidades de lograr un cambio genuino que pudieran existir a nivel de la Unión Europea si el Brexit se produce. Por ejemplo, la salida del Reino Unido podría significar el lanzamiento de una política social europea basada en las preferencias compartidas por Francia, Alemania y los Estados miembros escandinavos. El Reino Unido siempre ha insistido en medidas de desregulación de los servicios públicos y del derecho laboral y ha jugado un papel clave en la defensa de un estado de bienestar minimalista. Otros Estados miembros pueden

¹³ T. S. Marshall, “Citizenship and social class”, en Marshall, T. H. (ed) *Citizenship and social class: And other essays* (Londres: Pluto, 1950), pp. 3-51.

¹⁴ Comisión Europea, *El Pilar europeo de derechos sociales*, 24 de octubre de 2017, https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es

ahora dirigir la Unión Europea hacia la “Unión Europea del bienestar” y transformar la ciudadanía de la UE en una ciudadanía social europea.

D) LA TRANSFORMACIÓN DE LA SEGURIDAD EN EL CONTEXTO DE LA MOVILIDAD INTRACOMUNITARIA

Tal y como se ha indicado anteriormente, la movilidad intracomunitaria siempre ha sido un principio muy apreciado por la legislación y la política comunitarias. Es la piedra angular del mercado interior: constituye una de las cuatro libertades fundamentales¹⁵. Por ello, desde las fases más tempranas de la integración europea, el Tribunal de Justicia de la UE ha deseado circunscribir el poder residual de los Estados miembros para limitar la libre circulación de personas invocando problemas de seguridad interna. Aunque, desde la entrada en vigor del Tratado de Roma, a los Estados miembros se les ha permitido dejar sin efecto las disposiciones sobre libre circulación del Tratado por razones de orden público, seguridad y salud públicas (Artículo 45(3) TFUE), poco después se adoptó una directiva, la Directiva 64/221/CEE, con objeto de limitar los poderes excluyentes de los Estados miembros y de institucionalizar una estricta interpretación de lo que ahora es el Artículo 45(3) TFUE.

Los términos “orden público” y “seguridad pública” nunca fueron definidos por instituciones supranacionales. Por otra parte, nunca fueron conceptos exclusivamente nacionales, lo que los habría dejado fuera del ámbito de las instituciones comunitarias supranacionales. El Tribunal estableció claramente que deben interpretarse de forma estricta, porque restringen las libertades fundamentales de circulación y residencia, y que las decisiones de las autoridades nacionales en este ámbito deberán respetar el principio de proporcionalidad¹⁶. La mencionada directiva, aprobada en 1964 (64/221/CEE), limita la discreción de los Estados miembros afirmando que un Estado miembro no puede esgrimir los motivos anteriores para servir a fines económicos (Artículo 2(2))¹⁷. En lugar de ello, dichos motivos deben basarse exclusivamente en la conducta individual de la persona en cuestión y las restricciones nunca deben imponerse de forma automática. El Tribunal añadió aún más elementos a las disposiciones de la Directiva 64/221 y

¹⁵ La definición del mercado interior está incluida en el Artículo 26 TUE (antiguo Artículo 14 TCE). El Artículo 26(2) se refiere explícitamente a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capital.

¹⁶ Asunto C-100/01, *Olazabal* [2002] ECR I-10981, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-100/01>; Asuntos acumulados C-482/01 y C-493/01, *Orfanopoulos y Oliveri* [2004] ECR I-5257, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-482/01>.

¹⁷ Directiva 64/221/CEE del 25 de febrero de 1964 para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:31964L0221>.

estableció en algunos casos que los Estados miembros deben comprobar que la conducta personal de un ciudadano comunitario supone “una amenaza genuina y suficientemente seria para las exigencias de orden público y afecta a uno de los intereses fundamentales de la sociedad”¹⁸. La preferencia del Tribunal por la aplicación de un enfoque basado en los derechos a la interpretación de las excepciones del Tratado ha protegido a las personas y ha circunscrito la discrecionalidad de las autoridades nacionales, exigiendo que se identifiquen claramente los riesgos políticos o de seguridad antes de que las autoridades nacionales decidan intervenir.

También se ha establecido claramente que unas condenas penales previas no constituyen en sí mismas motivo suficiente para imponer limitaciones a la circulación transfronteriza¹⁹ y que los ciudadanos de la UE delincuentes serán excluidos si resulta probable que vuelvan a delinquir. En general, las deportaciones automáticas sin una minuciosa evaluación de las circunstancias personales son ilegales según la legislación comunitaria. La amenaza a la seguridad que tradicionalmente activaba el Artículo 45(3) TFUE tiene que ser real, suficientemente seria, presente y limitada a la conducta personal. No puede basarse en la evaluación especulativa de la conducta de un ciudadano de la UE por parte de las autoridades nacionales, ni en la desaprobación de una conducta criminal pasada de un ciudadano de la UE rehabilitado, ni en exigencias políticas como la disuasión de la comisión de delitos similares o la disuasión de otros ciudadanos de la UE de la comisión de delitos similares²⁰.

Las limitaciones de las competencias de los Estados miembros en este área impuestas tanto por la Directiva 64/221 como por la jurisprudencia, tenían como objetivo, por una parte, la protección de los ciudadanos de la UE que se encontraban en posición de vulnerabilidad en un Estado miembro de acogida y, por otra, la salvaguardia de la integridad y de la apelación a la libertad fundamental de la libre circulación y residencia. En el nuevo milenio, la Directiva de ciudadanía (2004/38/CE), que sustituyó a la Directiva 64/221, incorporaba la jurisdicción del Tribunal e indicaba claramente en su Artículo 27(2) que “no podrán argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general”. El Artículo 28(1) de la directiva también incluía fallos del TEDH e indicaba que “[a]ntes de tomar una decisión de expulsión del territorio por razones de orden público o seguridad pública, el Estado miembro de acogida deberá tener en cuenta, en particular, la duración de la residencia del interesado en su territorio, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Estado miembro

¹⁸ Asunto C-30/77, *R contra Bouchereau* [1977] ECR 1999, párrafo 35, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-30/77>.

¹⁹ Artículo 27(2) de la Directiva 2004/38/EC; Asunto C-348/96, *Calfa* [1999] ECR I-11, párrafos 22 a 24, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-348/96>.

²⁰ Asunto C-67/74, *Bonsignore contra Oberstadtdirektor der Stadt Koln* [1975] ECR I-297.

de acogida y la importancia de los vínculos con su país de origen”. Según la directiva, a los residentes permanentes que han residido en un Estado miembro de la UE durante al menos cinco años se les puede expulsar solamente “por motivos graves de orden público o seguridad pública” (Artículo 28(2)), y a los residentes permanentes que han residido en un Estado miembro de la UE durante los diez años anteriores y a los menores no se les puede expulsar del territorio de un Estado miembro, excepto por motivos de seguridad pública (Artículo 28(3)). Asimismo, según el Artículo 33, no puede emitirse una orden de expulsión por parte del Estado miembro de acogida como pena o consecuencia legal de una pena de privación de libertad a menos que sean de aplicación las disposiciones generales relativas a la aplicación de restricciones de entrada y residencia (Artículos 27-29) y, si fuera emitida, debería ser sometida a evaluación pasados dos años. Este cambio se basó en la decisión del Tribunal en el asunto *Calfa*, en el que se consideró que la expulsión de por vida tras una condena penal sin tener en cuenta la conducta personal del autor de la infracción ni el peligro que supone para la seguridad pública era contraria a la legislación comunitaria²¹.

La mayor seguridad de residencia ofrecida a los residentes de larga duración de la UE y a los menores por el Artículo 28(3) de la Directiva de ciudadanía se debe a un enfoque más “civilizado” de la seguridad pública²², en la medida en que da prioridad a los derechos e intereses de los ciudadanos de la UE por encima de los intereses de los estados. Los ciudadanos de la UE se reconocen formalmente como miembros de sus comunidades de residencia y, por lo tanto, como beneficiarios de una protección frente a la deportación. La Comisión intenta realizar una interpretación autorizada de la noción de seguridad pública del Artículo 23 de la Directiva en sus directrices para una mejor transposición de la Directiva de ciudadanía²³. Afirma que “se interpreta que la seguridad pública cubre tanto la seguridad interna como externa en el sentido de proteger la integridad del territorio de un Estado miembro y sus instituciones”²⁴. Dicho de otro modo, la seguridad pública tiene una dimensión estado-céntrica. En cambio, la noción de “orden público”, que ofrece un nivel de protección menor, “consiste en impedir que se altere el orden social”. En esta interpretación, la seguridad pública cubre el terrorismo y el espionaje, mientras que los delitos penales quedan en el ámbito del orden público. De este modo se puede realizar fácilmente la distinción entre seguridad pública y orden público, y a los ciudadanos de larga duración de la UE y a los menores

²¹ Asunto C-348/96, *Calfa*, cit.

²² Este término es un préstamo de Ian Loader y Neil Walker, *Civilising Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

²³ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a las Orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*, COM (2009) 313, final, Bruselas.

²⁴ *Ibid.*, p. 10.

solamente se les podrá ordenar que se vayan del territorio de un Estado miembro de acogida si constituyen un riesgo muy grave para la seguridad interna y externa de dicho estado y de sus instituciones.

La crisis económica de 2008, sumada a los discursos populistas de algunos Estados miembros, como los Países Bajos y el Reino Unido, sobre lo indeseable que resulta la presencia continua de “criminales extranjeros” y de ciudadanos de la UE que han “abusado de la hospitalidad recibida y han mostrado su desprecio hacia los valores” de la comunidad de acogida, han desembocado en una reconsideración sobre lo que podría significar la seguridad pública en el contexto de la legislación comunitaria y, por lo tanto, en una reevaluación del nivel de protección que podría ofrecerse a los ciudadanos residentes de larga duración de la UE que hayan cometido delitos penales. El clima político de inquietud interna debida a la austeridad y al euroescepticismo y la xenofobia crecientes resultaba demasiado obvio como para ser ignorado por parte de las instituciones supranacionales, como el Tribunal de Justicia de la UE. En los dos primeros asuntos sobre excepciones relativas a la seguridad pública que se produjeron después de la entrada en vigor de la Directiva de ciudadanía, es decir, el Asunto C-145/09, *Land Baden-Wurtemberg contra Tsakouridis*²⁵ y el Asunto C-348/09 *Pietro Infusino contra Oberburgermeisterin der Stadt Remscheid*²⁶, los jueces decidieron ampliar el ámbito de la “seguridad pública” del Artículo 28(3) de la Directiva de ciudadanía para que cubriera los actos delictivos graves. En el primer caso, el Tribunal resolvió que el tráfico de narcóticos dentro de un grupo organizado constituye una amenaza de seguridad pública capaz de desencadenar medidas de expulsión contra ciudadanos residentes de larga duración de la UE. En el segundo caso, el Tribunal amplió aún más la excepción de seguridad pública: dictaminó que ésta afectará a todos los delitos penales que “pudieran constituir una amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población”, “siempre que el modo en que se comentan dichos delitos presente unas características graves determinadas, que correspondería al tribunal remitente determinar”²⁷. Dado que puede considerarse que toda forma de criminalidad constituye “una amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población” de un Estado miembro de acogida, el significado de seguridad pública en la legislación comunitaria ha pasado de aplicarse a asuntos de seguridad nacional a aplicarse a asuntos de seguridad societaria y a conductas que atentan contra “los valores específicos del orden legal del Estado miembro”.

Este cambio interpretativo desvirtúa el enfoque de la movilidad basado en los derechos que el Tribunal ha defendido durante varias décadas y que constituía la base misma de la Directiva de ciudadanía. La diferencia entre los Artículos 28(2) y 28(3)

²⁵ 2010 ECRI-2013.

²⁶ 2012 WL Celex n° 600CJ0348 (22 de mayo de 2012).

²⁷ Ibid, párrafos 28-29.

se hace inexacta y debilita el estatus de ciudadanía de la UE. En lugar de afirmar el trato igualitario y la no discriminación por motivos de nacionalidad, la jurisprudencia reciente crea una clara taxonomía entre los miembros de la comunidad en la que incluso los ciudadanos residentes de larga duración de la UE pueden convertirse fácilmente en “extranjeros deportables” o “forasteros peligrosos” si incumplen la ley. La movilidad intracomunitaria queda así contagiada de un espíritu de “titulización” que caracteriza la regularización de la migración en las legislaciones nacionales y en el Espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea.

En dos asuntos posteriores se decidió que el tiempo de prisión no puede tenerse en cuenta a la hora de calcular el periodo de residencia de cinco años que permite obtener una mayor protección según el Artículo 28(2) de la Directiva de ciudadanía, o incluso un mayor nivel de protección según el Artículo 28(3). En los asuntos de *Onuekwere* y *M.G.*²⁸, el Tribunal resolvió que los periodos de prisión no cuentan a la hora de adquirir la residencia permanente o una mayor protección según el Artículo 28(3), y que dichos periodos de prisión interrumpen en principio la continuidad de los periodos necesarios para lograr dichas ventajas. El Sr. Onuekwere, un nigeriano casado con una irlandesa residente en Reino Unido, obtuvo un permiso de residencia en el Reino Unido válido para cinco años. Durante su periodo de residencia, cometió varios delitos y fue encarcelado durante un total de tres años y tres meses. La cuestión central era si este periodo de tiempo contaba o no para cumplir el requisito de cinco años de residencia necesario para obtener una residencia permanente como miembro de la familia de una ciudadana de la UE que ha ejercido sus derechos de libre circulación. El argumento central del Tribunal fue que el derecho de residencia permanente no puede basarse en consideraciones puramente formales, como el tiempo pasado físicamente en el territorio de un Estado miembro, sino que también deben tener en cuenta “elementos cualitativos relativos al nivel de integración en el Estado miembro de acogida” (párrafo 25). Pero al realizar esta determinación, las autoridades nacionales deben realizar una evaluación general de la situación del ciudadano de la UE. En el contexto de esa evaluación general, no solamente deberá tenerse en cuenta el hecho relevante del encarcelamiento, sino que además, las autoridades nacionales también podrían tener en cuenta otros hechos relevantes relativos a la persona en cuestión como, por ejemplo, que hubiera residido en el Estado miembro durante los 10 años anteriores a su encarcelamiento. Aunque el Tribunal observa que los delitos penales cometidos por un ciudadano de la UE muestran una falta de respeto por “los valores expresados por la sociedad del Estado miembro de acogida en su derecho penal” (párrafo 26), ambas decisiones reflejan los principios y objetivos subyacentes

²⁸ Asunto C-378/12, *Onuekwere* [2014], <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-378/12>; Asunto C-400/12, *M. G.* [2014], <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-400/12>.

a la Directiva de ciudadanía y están alineadas con las orientaciones de la Comisión en relación a la interpretación de las disposiciones de la directiva”²⁹.

Dicho de otro modo, los Estados miembros deben tener una “consideración inteligente” hacia los ciudadanos de la UE y no tienen por qué otorgar la residencia permanente a aquellos ciudadanos de la UE cuya residencia en un territorio de la UE haya estado confinada a los muros de una prisión. El estatus fundamental de la ciudadanía de la UE no implica un idealismo institucional incondicional. Se basa en la participación individual en las interacciones societarias y en las realidades vitales que una persona establece, no en su aislamiento de la sociedad de acogida debido a una actividad delictiva. Por otra parte, el estatus fundamental de la ciudadanía de la UE no debería quedar desvirtuado por un intento de “titulizar” la movilidad intracomunitaria y convertir a los ciudadanos de la UE en extranjeros³⁰. Los sistemas de justicia penal nacionales cuentan con un amplio campo de acción para castigar la conducta delictiva de ciudadanos nativos y ciudadanos residentes de larga duración de la UE que se encuentran dentro del ámbito del Artículo 28(3) de la Directiva de ciudadanía. El hecho de que estos últimos tengan la nacionalidad de otro Estado miembro no es justificación suficiente para ordenar su expulsión tras una condena penal, ni para considerarlos “cargas” y “forasteros”. Hay que mantener el estatus fundamental de la ciudadanía de la UE y resistir a su debilitamiento mediante narrativas nacionales sobre control migratorio y seguridad societaria.

CONCLUSIÓN

El espacio de eurociudadanía es un espacio sociopolítico en el que identidades diversas pueden coexistir y fusionarse con morales más amplias que no toleran la discriminación basada en la nacionalidad y la falta de respeto de los seres humanos. En este espacio común amplio, nuestros conceptos de comunidad, adhesión y democracia se reconfiguran y las vidas de los “otros” (es decir, de los ciudadanos de la UE no nativos) y sus demandas de igualdad de trato, igualdad de oportunidades y juego limpio forman parte de “nuestras realidades” y de un código moral compartido. Este es uno de los mayores logros de la integración europea en los últimos 60 años. Como ya observara Dewey: “todo aquello que impide la libertad y la comunicación plena no es más que un obstáculo que divide a los seres humanos en conjuntos y grupos, en sectas y facciones antagonistas, y socava así la forma de vida democrática”³¹. Además “cooperar, dando

²⁹ Comisión Europea, (COM(2009)313), párrafo 3(3), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52009DC0313>.

³⁰ Dora Kostakopoulou, “When EU Citizens become Foreigners”, *European Law Journal*, 2014, Vol. 20(4), pp. 447-463.

³¹ Discurso pronunciado por Dewey en Nueva York, el 20 de octubre de 1939, titulado “Creative Democracy: The Task Before Us”, p. 4; reimpresso en *The Later Works*, Vol. 14.

a las diferencias una oportunidad de mostrarse porque creemos que la expresión de la diferencia, no solamente es un derecho de los demás, sino también una forma de enriquecer la experiencia vital propia, es inherente a una forma de vida personal democrática³².

La eurociudadanía ha permitido a los ciudadanos de la UE escapar de la cerrazón de la democracia territorial y disfrutar de un amplio abanico de relaciones asociativas con otros más allá de las fronteras nacionales. De este modo, ha enriquecido nuestro pensamiento y nuestra imaginación política visibilizando otro mundo, un mundo basado en el concepto de comunidad, que a su vez está cimentado en los valores de la democracia, en los derechos, la diversidad, la no discriminación por motivos de nacionalidad y la cooperación humana. Este mundo y las ventajas de la cooperación humana deben defenderse frente a todas las fuerzas y agentes que, tanto dentro como fuera de la Unión Europea, predicán el retro-nacionalismo y el populismo autoritario en este final de la segunda década del siglo XXI.

³² Ibid.

*El papel fundamental de los entes regionales en la construcción de una nueva federación política europea**

PROF. DR. DR. H.C. CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO

Catedrático Jean Monnet ad personam de Derecho Comunitario

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Alcalá (España)

PROF. DR. RONAN CIRÉFICE

Profesor de Derecho Internacional Público

Miembro del Grupo de Investigación GICPODERI

Universidad Santiago de Cali (Colombia)

JORGE ANTONIO JIMÉNEZ CARRERO

Abogado

Doctorando en Derecho

Universidad de Alcalá (España)

Abreviaturas

Introducción

1. Las regiones: actor esencial del proyecto europeo
 - 1.1. Delimitación del concepto “región”
 - 1.2. Reseña histórica de la incidencia de las regiones en la construcción de la UE
2. El papel reforzado de las regiones tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
 - 2.1. La participación de las regiones en el proceso decisorio europeo
 - A) La participación de las regiones en el marco del Consejo de la Unión
 - B) La posibilidad de incidir de las regiones en la iniciativa legislativa de la Comisión Europea
 - C) Las representaciones colectivas, las oficinas regionales en Bruselas y el lobby regional
 - 2.2. El Comité de las Regiones, órgano central, aunque imperfecto, de la participación regional en el policy making europeo
 - 2.3. El nuevo rol de los parlamentos regionales en la construcción europea

* Investigación realizada dentro del marco del programa “Giner de los Ríos” de la Universidad de Alcalá (España). Premio Eurobasque 2018. XVII FJL Universitas (Accesit).

- 2.4. La Comunicación de la Comisión Europea de 23 de octubre de 2018: robusteciendo el camino de la subsidiariedad
3. Entes regionales y gobernanza multinivel: pilar fundamental para la renovación de la UE y el fortalecimiento de su legitimidad democrática
 - 3.1. La gobernanza multinivel: un concepto a favor de la toma en consideración de los entes regionales dentro del proceso de integración
 - 3.2. El principio de asociación: base de la nueva gobernanza europea y fundamento para el desarrollo de una democracia más participativa dentro de la UE
4. La necesaria reforma de la Unión Europea: hacia una nueva forma de Federación Política Europea
 - 4.1. Las cooperaciones reforzadas regionales como antesala del proyecto renovado de Federación Política
 - A) Marco jurídico de la cooperación territorial en Europa
 - B) Las estrategias macrorregionales (EMR): una cooperación transnacional reforzada al servicio de un proyecto europeo renovado
 - 4.2. La concepción de un federalismo sui generis europeo: un posible encaje para las regiones europeas
5. Conclusiones
6. Bibliografía

ABREVIATURAS

AEC	Agrupaciones Euroregionales de Cooperación
AECT	Agrupación Europea de Cooperación Territorial
AEIE	Agrupación Europea de Interés Económico
AFLRA	Association of Finnish Local and Regional Authorities
ARE	Asociación de las Regiones de Europa
AUE	Acta Única Europea
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BOE	Boletín Oficial del Estado
CARCE	Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
CARUE	Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea
CC. AA.	Comunidades Autónomas
CdR	Comité de las Regiones
CEE	Comunidad Económica Europea
CME	Consejo de los Municipios de Europa
CMRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
CTE	Compromiso Transfronterizo Europeo
DO	Diario Oficial
EEE	Espacio Económico Europeo
EIT	Evaluación de Impacto Territorial

EMR	Estrategias macrorregionales
FC	Fondo de Cohesión
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEI	Fondo Europeo de Inversiones
FEIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca
FEOGA-O	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación
FEP	Fondo Europeo de Pesca
FSE	Fondo Social Europeo
IPEX	InterParliamentary EU information eXchange
MEC	Marco Estratégico Común
MLG/GML	Gobernanza multinivel
PE	Parlamento Europeo
PIB	Producto Interior Bruto
PyME	Pequeñas y Medianas Empresas
REG-LEG	Conferencia de Presidentes de las Regiones con Competencias Legislativas
REPER	Representación Permanente Española
RETIF	Regulatory Fitness and Performance
SCE	Sociedad Cooperativa Europea
SIEG	Servicios de Interés Económico y General
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo central el estudio de la realidad regional desde una perspectiva comunitaria. Se trataría, por tanto, de ver qué papel han jugado los entes regionales hasta el momento, y qué papel están llamados a jugar en el futuro, cuando la Unión Europea parece encaminarse hacia una encrucijada con no demasiadas salidas: avanzar hacia la unión política buscando una Federación Política Europea, o permanecer/mantenerse como una suerte de área o bloque económico sin aspiraciones de llevar a cabo (y hasta las últimas consecuencias) un verdadero proceso de integración.

En esta disyuntiva, entendemos que las regiones europeas jugarán un papel esencial, en tanto en cuanto el papel de los Estados miembros, aunque necesario, va quedando relegado en detrimento de las regiones, que se alzan como una de las Administraciones más cercanas a la ciudadanía (junto con los entes locales), y por lo tanto, más reconocibles para el pueblo como ente territorial representativo de sus intereses.

El hecho de que los entes regionales cada vez vayan ganando más peso en las decisiones comunitarias, es una noticia extraordinaria, en la medida en que este progreso viene a traducirse en dos cosas, igual de importantes: 1) la democratización en la toma de decisiones europeas, y 2) el acercamiento de las instituciones europeas al ciudadano de a pie a través de su región.

En este sentido, en primer lugar, se analiza el concepto de región. Igualmente, se hace un breve repaso histórico de la incidencia de las regiones en la construcción de la UE, ya que entendemos que para conocer de una manera correcta el presente (e intentar vislumbrar el futuro) se han de conocer los hechos ya acaecidos, haciendo las necesarias valoraciones al respecto.

En esta línea, y aunque en un primer momento las Comunidades Europeas no hacían mención a las regiones, la necesidad de empezar a dar protagonismo a estos entes territoriales se hizo palpable con el Acta Única Europea. En este orden de cosas, se estudia la creación del Comité de las Regiones (en el Tratado de Maastricht) como respuesta parcialmente satisfactoria a la demanda de un baluarte que diera voz a las regiones en Bruselas.

El trabajo también analiza cómo las regiones han tenido y tienen relevancia en las instituciones de la Unión a la hora de tomar decisiones: esencialmente, nos referimos a la participación en el Consejo y a la posibilidad de incidir en algunos aspectos de la iniciativa legislativa de la Comisión Europea. Fuera del ámbito institucional, las regiones también han copado otros sectores en pos de hacer oír su voz: hablamos de las representaciones colectivas, las oficinas regionales en Bruselas y el llamado *lobby* regional.

Llegados a este punto, no cabe duda de que el Comité de las Regiones centrará buena parte de las siguientes páginas, en tanto en cuanto órgano regional a nivel europeo, a pesar de su papel secundario. No obstante, merece una especial atención el Protocolo de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones de 2012, que regula la articulación entre el brazo ejecutivo europeo y el órgano representativo regional.

Cabe señalarse también que el trabajo explica la posibilidad que tiene el Comité de las Regiones de acudir al Tribunal de Luxemburgo cuando entienda que se ha vulnerado el principio de subsidiariedad, y el papel que pueden jugar, a partir del Tratado de Lisboa, los parlamentos regionales a través del sistema de alerta temprana contemplado en el Protocolo 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Igual de relevante para el tema que nos ocupa es la Comunicación de la Comisión Europea de 23 de octubre de 2018 titulada “*Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE*”, con la

que la Comisión Europea hace una profunda reflexión sobre el alcance del principio de subsidiariedad en el marco de las políticas europeas, y la necesaria vigilancia de su cumplimiento allí donde pretenda actuar la Unión. Así, el presente trabajo analiza la mencionada Comunicación.

Como no podía ser de otra manera, también el concepto de gobernanza multinivel va a jugar un papel clave en esta materia. En este sentido, la llamada gobernanza multinivel se erige como una suerte de forma de actuación que vendría a dar un soplo de aire fresco al llamado método comunitario, por momentos amenazado o superado por la crítica. En este orden de ideas, el principio de asociación es estudiado como principio rector de la gobernanza multinivel.

En la recta final del presente estudio, se examina a las cooperaciones reforzadas como posible instrumento a utilizar en esa búsqueda de la consecución de la Federación Política Europea y se concibe un federalismo europeo *sui generis* en el cual todas las regiones de los Estados miembros puedan encontrar su acomodo. De esta manera, y una vez descartada históricamente la idea de la “*Europa de las Regiones*” (quizás por su ambiciosa propuesta en una época en la que los cimientos del proyecto europeo todavía no eran lo suficientemente fuertes), se abogará por una federación de Estados-nación que vendrían a conformar esa Federación Política Europea. A pesar de la denominación, el nombre no debe tapar el decidido protagonismo que las regiones habrán de tener en esta futura unión política, como se verá en las páginas venideras.

En definitiva, el presente trabajo tratará de estudiar la posibilidad de avanzar hacia una Federación Política Europea en la que, sin desprobeer a los Estados miembros de todas sus prerrogativas, se otorgue a las regiones el merecido papel que les corresponde, esto es, dotarlas de las competencias apropiadas para que su huella pueda ser implantada en las normas comunitarias de una forma más eficaz, todo ello en aras de colmar, entre otras cosas, la democratización de la Unión y las expectativas de aquellos que, en ocasiones, ven a la Unión Europea como algo lejano y ajeno: los propios ciudadanos europeos.

1. LAS REGIONES: ACTOR ESENCIAL DEL PROYECTO EUROPEO

1.1. Delimitación del concepto “región”

En la medida en que cada Estado miembro de la Unión Europea, tiene un acervo cultural e histórico diferente y una forma de organización interna propia, la idea o el

concepto de región puede variar, necesariamente, de un país a otro. Es decir, las regiones “no constituyen, dentro de la UE, ninguna categoría homogénea”¹.

Como bien señala ASTOLA MADARIAGA, J., el primer problema al que nos enfrentamos es el de fijar un único concepto de región, “ya que existen diferentes definiciones de región, tanto a nivel estatal como a nivel internacional”².

Así, no han sido pocos los intentos que, a lo largo de la historia de Europa, tanto a nivel del Consejo de Europa como a nivel de la Unión Europea, han tenido lugar en aras de buscar una definición que realmente englobe a todas las regiones o entes territoriales europeos, de tal suerte que varias voces se alzaron en pos de este objetivo³.

Entre los intentos más destacados, hemos de traer a colación el de la Carta Europea de Autonomía Local, que en su art. 3 apartado 1 entra a definir qué hemos de entender por “autonomía local”: “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. Además, en el punto 2 del art. 3, dice que este derecho es ejercido por “Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal”⁴.

Podríamos aseverar que esta definición tiene un carácter ciertamente político-jurídico, en la medida en que centra su exposición en la capacidad legal que tienen estos entes para dirigir, en cierto modo, algunas (o muchas) materias de carácter público. La parte política de la definición la encontraríamos en el apartado 2 del art. 3, ya que se hace alusión a la condición democrática que han de tener las Asambleas o Consejos encargados de establecer las directrices políticas y la gestión de estos territorios.

Otra organización autorizada que vino a intentar dar una definición de región, fue la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)⁵. De este modo, en la Declaración sobre el regionalismo en Europa, que tuvo lugar en Basilea el 4 de diciembre de 1996, la ARE, definió en el art. 1 apartado 1 de dicho texto el concepto de región:

¹ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel: hacia la construcción de un espacio administrativo común como medio de eficiencia europea*. Tesis doctoral no publicada (s.p.), Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2015, pp. 12 y 13.

² Vid. ASTOLA MADARIAGA, J.: “Las regiones en la Unión Europea”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 45, septiembre/diciembre 1995, p. 117.

³ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, pp. 12 y 13.

⁴ Vid. Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf> (consulta de 23 de octubre de 2018).

⁵ La ARE es una organización independiente que tiene como objetivo fundamental representar a las regiones. Tal propósito le valió para que, en 1986, el Consejo de Europa le otorgara el estatus de organización europea fundamental para la representación de las regiones. Vid. página web de la ARE: <https://aer.eu/the-history-of-aer/> (consulta de 23 de octubre de 2018).

“La Región es el Ente Público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político”^{6/7}.

Lo cierto es que nos resulta una definición que puede tener una cierta vocación de abarcar a la generalidad de las regiones europeas, en tanto en cuanto es lo suficientemente escueta y precisa como para comprender a todas o casi todas las regiones. Sin embargo, existe un pequeño inconveniente, y es que parte de la base consistente en decir que todas las regiones gozan de autogobierno, lo cual, no siempre tiene por qué ser así⁸.

También la Unión Europea, a través del Parlamento Europeo, procedió a dar una definición de región. Concretamente, en el Diario Oficial C 326 de 19 de diciembre de 1988, se publicó la Resolución sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones. Esta Resolución, viene a abogar por la necesaria regionalización, y emplaza a aquellos Estados miembros que no tengan un sistema regionalizado a adoptar uno. En palabras de la Resolución:

“Considera que, a pesar de las disparidades, incluso profundas, que existen entre las tradiciones jurídicas e institucionales de los diversos Estados miembros, es necesario y útil ampliar el proceso de regionalización en la Comunidad, a fin de lograr una integración política, económica y social más estrecha entre las diversas regiones europeas”.

Pero lo más importante, en lo que a nuestros efectos interesa, es lo dispuesto en el art. 1 del Anexo de la Resolución, que es donde se contiene la Carta Comunitaria de la Regionalización, y donde encontramos la definición de región dada por esta institución comunitaria:

“A los efectos de la presente carta se entiende por región un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico”.

⁶ Vid. Biblioteca digital de ciencia y cultura vasca: Declaración sobre el regionalismo en Europa. Recuperado de: <http://hedatuz.euskomedia.org/6450/1/16123138.pdf> (consulta de 23 de octubre de 2018).

⁷ Reconoce además el apartado 3 del art. 1 que la región estará dotada de una Constitución propia, de un Estatuto de Autonomía u otra ley que regule sus competencias y su organización. Igualmente, el apartado 4 de dicho artículo nos parece especialmente relevante ya que establece las múltiples y posibles configuraciones políticas que pueden tener las regiones, sin ceñirse a una en particular: *“La Región expresa una identidad política propia, susceptible de configurarse políticamente de formas muy diversas, correspondiendo a la voluntad democrática de cada región adoptar la forma de organización política que prefiera”.*

⁸ CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 16.

⁹ Vid. PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones (DO C 326 de 19 de diciembre de 1988, p. 294). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1988:326:FULL&from=ES>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 24 de octubre de 2018).

Perfecciona la definición con los apartados 2 y 3 del mismo artículo 1, diciendo que por elementos comunes se ha de entender “una especificidad común en materia de lengua, de cultura, de tradición histórica y de intereses vinculados a la economía y a los transportes”, y aclara que “las diferentes denominaciones y la naturaleza jurídico-política que estas entidades puedan recibir en los diversos Estados miembros (Comunidades Autónomas, Länder, Nacionalidades, etc.) no las excluyen de las consideraciones establecidas en la presente carta”¹⁰.

Es cierto que, a nuestro modo de ver, esta definición dada por el Parlamento es mucho más sustancial y fiable que la dada por la Asamblea de las Regiones de Europa. Como vemos, no parte de la preexistencia de un autogobierno, como sí lo hacía la ARE, y se centra más en aglutinar las características comunes de una porción de territorio concreto en aras de buscar una suerte de identidad particular que permita denominar “región” a ese territorio.

Llegados a este punto, y siguiendo a KEATING, M.¹¹, se hace necesario hacer la debida separación entre “regiones administrativas” y “regiones políticas”^{12/13}. En este sentido, aclara el autor que existe una diferencia palpable entre la llamada administración regional y gobierno regional. El primer concepto, velaría por salvaguardar la eficiencia en la acción pública regional, mientras que el gobierno regional perseguiría una verdadera descentralización y democratización del “policy-making”.

Realizada ya esta clasificación, hemos de constatar que 73 regiones de las llamadas “políticas” decidieron unirse, en el marco del Consejo de Europa, conformando una suerte de respuesta frente a la posible homogeneización con las llamadas regiones “administrativas”, en un intento claro de diferenciarse de estas últimas, a fin de intentar preservar esa especificidad característica de esta tipología de regiones. De este modo, pretendían dotarse de una mayor visibilidad y hacer que sus circunstancias fueran tomadas en consideración a la hora de adoptar las decisiones oportunas.

¹⁰ Vid. Carta Comunitaria de la Regionalización (DO C 326 de 19 de diciembre de 1988, p. 296). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1988:326:FULL&from=ES>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 24 de octubre de 2018).

¹¹ Vid. KEATING, M.: “Territorial Restructuring and European Integration”, en KEATING, M. y HUGHES, J.: *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration (Regionalism & Federalism)*, Peter Lang, Bruselas, 2003, p. 12, citado en CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 17.

¹² Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 17.

¹³ Como señala CORDAL RODRÍGUEZ, C., existirían en el contexto de la UE tres modalidades de regiones: “las políticas (dotadas de competencias legislativas), las administrativas (entidades ejecutoras de las normativas estatal y europea, y prestadoras de servicios) y las geográficas (configuradas esencialmente con el propósito de obtener fondos comunitarios)”. Vid. CORDAL RODRÍGUEZ, C.: *La participación de las regiones en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea: caminos posibles para las Comunidades Autónomas españolas*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004, p. 36.

Asimilable al anterior intento de algunas regiones de diferenciarse en el marco del Consejo de Europa, podemos encontrar un fenómeno similar en el marco de la Unión Europea, cuyo resultado fue la Declaración política sobre el fortalecimiento del papel de las regiones constitucionales¹⁴ de la UE, emitida el 22 de febrero de 2001^{15/16}. Entre los puntos fuertes de esta Declaración, se encontraban, entre otros, la toma en consideración del principio de subsidiariedad para delimitar correctamente las competencias o el fortalecimiento del papel político de las regiones constitucionales.

Es conveniente señalar que ni el Tratado de la Unión Europea (TUE), ni el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dan una definición de región, más allá de la contemplada por el Parlamento Europeo allá por 1988. No obstante, como es lógico, hacen numerosas referencias a estos entes territoriales. Podemos encontrar varios ejemplos en este sentido. Uno de ellos lo encontramos en el preámbulo del TFUE cuando dice: “*PREOCUPADOS por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas*”¹⁷.

Como se observa, existe la paradoja consistente en que, cuando oímos hablar de las regiones, más o menos tenemos una cierta idea de a que entes territoriales nos estamos refiriendo, aunque como hemos visto, no resulta fácil establecer una única definición aceptada por todos y aceptable para todas las regiones. En este sentido, podríamos caer en la tentación de afrontar un intento más en la búsqueda de establecer una definición única, absoluta y total, que realmente englobe a todas las regiones (misión muy difícil). Sin embargo, si hay algo que la propia experiencia nos ha demostrado a lo largo de estos años, es que la ausencia de una definición única no ha sido óbice para el avance del proceso de integración en este terreno por parte de la Unión Europea¹⁸.

¹⁴ Se observa que prefirieron denominarse “*regiones constitucionales*” en lugar de “*regiones políticas*” aunque en esencia vendrían a ser lo mismo.

¹⁵ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 18.

¹⁶ Estas regiones fueron Catalunya, Baviera, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo, Valonia, Flandes y Escocia.

¹⁷ Vid. Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 326 de 26 de octubre de 2012). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:ES:PDF>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 27 de octubre de 2018).

¹⁸ En palabras de ASTOLA MADARIAGA, J.: “*Así pues, cuando hablamos de región hablamos de un concepto multívoco. Por tanto, dar cabida en un sistema institucional europeo a diversas realidades constitucionales va a resultar un proceso costoso*”. Vid. ASTOLA MADARIAGA, J.: *Op. cit.*, p. 124.

1.2. Reseña histórica de la incidencia de las regiones en la construcción de la UE

Antes de entrar de lleno en el estudio de la participación de las regiones o entes regionales en el proceso de integración europeo a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, hemos de analizar, siquiera de manera sucinta, cuál ha sido el papel otorgado históricamente a estos actores desde la creación de las Comunidades Europeas.

Tal y como señalaba MOLINA DEL POZO, C. F. en 1985, “*en una situación de crisis como la que hoy día envuelve a los Estados, la participación de las regiones en la adopción de decisiones se hace absolutamente necesaria*”¹⁹.

No obstante, hay que advertir que, como sucediera con otras materias (por ejemplo, la migratoria), al iniciarse la andadura de las Comunidades Europeas, la materia regional no fue tomada en cuenta. En este sentido, POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I.²⁰, recogen textualmente lo expresado por AGUILERA DE PRAT, C. que define la falta de consideración de las regiones por parte del proceso europeo de integración: “*las comunidades europeas ignoraron tradicionalmente la cuestión regional y les costó más de veinticinco años aceptar tal realidad*”²¹.

Este último autor, señala, en esencia, dos puntos de inflexión históricos para las regiones europeas: el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht. Reproduciendo sus palabras: “*El hecho regional sólo se abrió camino desde el Acta Única de 1986, algo en lo que Jacques Delors –entonces presidente de la Comisión– tuvo mucho que ver. La segunda etapa, aún más relevante, fue el Tratado de la Unión (1993) que creó el Comité de las Regiones (CdR)...*”²².

Al hilo de lo anterior, cabe mencionar que se produjo una suerte de colaboración entre la Comisión Europea y los entes regionales europeos, de tal modo que conformaron extraoficialmente una especie de fin común, consistente en debilitar la figura del Estado como eje central de la política y la gestión pública: al debilitar al Estado, las regiones adquirirían protagonismo y la Comisión Europea se erigiría como el brazo ejecutivo de una hipotética y futurible federación política europea²³.

¹⁹ Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: “La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones comunitarias”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 43, 1985, p. 93.

²⁰ Vid. POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I.: “Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n.º 99, septiembre 2012, p. 11. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/99/las_regiones_en_la_union_europea_procesos_y_paradigmas (consulta de 27 de octubre de 2018).

²¹ Vid. AGUILERA DE PRAT, C.: “De la Europa de las regiones a la Europa con las regiones”, en *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, n.º 2, 2006, p. 52.

²² *Ibidem*.

²³ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 21.

En este orden de ideas, cabe señalar que existió un factor determinante a la hora de traer a los entes regionales al ruedo europeo: las grandes desigualdades entre unos y otros. Esto significó la elaboración de los llamados Fondos Estructurales, que intentaron paliar esta carencia^{24/25}.

En este sentido, cabe señalarse que hay cinco fondos:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER);
- Fondo Social Europeo (FSE);
- Fondo de cohesión (FC);
- Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader);
- Fondo Europeo Marítimo y de la PESCA (FEMP)^{26/27}.

Como se decía, el AUE tuvo una trascendencia esencial para el tema que nos ocupa, dando un protagonismo relevante y trayendo el problema regional a la mesa del debate europeo²⁸. Así, el art. 130 A, párrafo 2º, dice: “*La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*”.

Por su parte, el art. 130 C habla del Fondo Europeo de Desarrollo Regional²⁹, que tendrá como objetivo “*contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia*”.

Finalmente, también se hace referencia a las regiones al tratar el tema del medio ambiente. Concretamente, el apartado 3 del art. 130 R del AUE dice que la Comunidad, al actuar en materia medioambiental, habrá de tener en consideración “*las condiciones*

²⁴ Ibídem, pp. 23 y 24.

²⁵ Vid. en este sentido, MOLINA DEL POZO, C. F.: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, ed. Dijusa, 2002, pp. 990 y siguientes.

²⁶ Vid. Eur-Lex, glosario de las síntesis: “Fondos estructurales y de inversión”. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/structural_cohesion_fund.html?locale=es, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 28 de octubre de 2018).

²⁷ Para profundizar sobre los distintos fondos, vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: *Tratado de Derecho de la Unión Europea*, vol. IV, ed. Juruá, Lisboa, 2015, pp. 504 y siguientes.

²⁸ En palabras de POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I.: “*Tras la reforma del AUE, la política regional pasó de ser una política intergubernamental a estar bajo el paraguas comunitario, especialmente con la introducción del principio de cohesión económica y social destinado a reducir las disparidades socioeconómicas entre las diferentes regiones europeas*”. Vid. POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I.: *Op. cit.*, p. 12.

²⁹ Aunque el Fondo como tal se había creado ya en 1975. Vid. COMISIÓN EUROPEA: Historia de la política regional. Recuperado de: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/history/, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 27 de octubre de 2018).

del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad” así como “el desarrollo equilibrado de sus regiones” (las de la Comunidad)³⁰.

Hay que señalar, aunque sea de manera sucinta, que antes de la creación del Comité de las Regiones como tal, se creó un Consejo Consultivo de los entes territoriales y locales adscrito a la Comisión Europea que intentó en un primer momento colmar el vacío de representación regional. No obstante, “*la creación de este órgano no fue suficiente para las regiones, sobre todo por su falta de independencia respecto de las instituciones de la Unión y por el deseo de que los entes locales no estuvieran en el puesto que, ha sido continua la lucha de las regiones por conseguir un órgano de exclusiva composición regional*”³¹.

El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht³² contempló la creación del Comité de las Regiones (CdR), que vio la luz finalmente en 1994³³. Así, el párrafo 2 del art. 4 del Tratado de Maastricht establece: “*El Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, con funciones consultivas*”. Es decir, que la creación de este Comité se lleva a cabo con el fin de asistir a dos instituciones: la Comisión y el Consejo. Además, se trata de un órgano consultivo.

Como se observa, con la creación del CdR se otorgó una limitada representación a las regiones en Bruselas, en la medida en que el CdR no se trata de una institución con capacidad legislativa, sino de un órgano, y las funciones atribuidas son meramente consultivas. No obstante, se trata de un primer paso nada desdeñable y que necesariamente, evolucionará en algo distinto si lo que se plantea es la búsqueda y consecución de una federación política europea³⁴.

Es muy importante saber también que el Tratado de Maastricht estableció en su texto el principio de subsidiariedad. Este principio será fundamental para entender todo el entramado competencial regional europeo. De este modo, se incluye un art. 3 B, que dice:

“En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción

³⁰ Vid. Acta Única Europea (DO L 169 de 29 de junio de 1987, p. 1). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=ES>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 27 de octubre de 2018).

³¹ Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: *Derecho de la Unión Europea, 2ª edición*, colección JURÍDICA GENERAL, ed. Reus, 2015, Madrid, pp. 225 y 226.

³² Vid. Tratado de Maastricht. Recuperado de: https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 27 de octubre de 2018).

³³ Vid. Fichas técnicas sobre la UE: “El Comité de las Regiones”. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/16/el-comite-de-las-regiones>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 27 de octubre de 2018).

³⁴ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 24.

pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

Es decir, que cuando nos encontremos ante competencias compartidas entre la Unión (antes Comunidad) y los Estados miembros, habrá de analizarse muy bien si la acción de la Unión es necesaria, o por el contrario, basta con la acción de los Estados miembros (y sus regiones)^{35/36}.

La introducción de este principio supuso un cambio revelador en lo que se refiere a la “ordenación y división de competencias entre los diferentes niveles de administración y gobierno existentes...”³⁷.

Siguiendo a O’LEARY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., diremos que, de la aplicación de este principio, emanan dos consecuencias: la democratización de la adopción de las decisiones, al tomarse “de la forma más próxima posible a los ciudadanos”³⁸ y la descentralización del poder, al partir de la base de que existen distintas categorías de gobierno organizadas jerárquicamente³⁹.

Es pertinente traer a colación también que el Parlamento Europeo en 1992 creó una comisión parlamentaria llamada Comisión de Política Regional, Ordenación del Territorio y Relaciones con los Poderes Regionales y Locales⁴⁰, que tenía, entre sus competencias más destacadas:

- La política regional comunitaria;
- Las relaciones con los poderes locales y regionales;
- Problemas relativos con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional;
- Problemas de las regiones más empobrecidas⁴¹.

³⁵ Vid. POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I.: *Op. cit.*, p. 14.

³⁶ En palabras de MOLINA DEL POZO, C. F.: “...primará la regla según la cual se deberán ejercer todas las competencias al nivel más bajo posible siempre y cuando la eficacia y la proporcionalidad queden aseguradas. Este principio, a juzgar por los resultados que había dado en los ensayos realizados hasta el momento en los distintos sistemas federales donde había tenido acogida, podía ser de la máxima utilidad en el marco específico de la Comunidad”. Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: “Subsidiariedad y Medio Ambiente en la Unión Europea”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, 1994-1995, vol. 4, p. 132.

³⁷ Vid. O’LEARY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M.: “¿Hacia la Europa de las Regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 90, octubre-diciembre 1995, p. 299. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27350> (consulta de 27 de octubre de 2018).

³⁸ Vid. Preámbulo del Tratado de Maastricht.

³⁹ Vid. O’LEARY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M.: *Op. cit.*, p. 303.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 313.

⁴¹ Vid. Acta de la Sesión del Parlamento Europeo del miércoles 15 de enero de 1992 (DO C 39 de 17 de febrero de 1992, p. 37). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1992_039_R_0014_01&from=ES, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 27 de octubre de 2018).

Cabe señalar también, que el Parlamento Europeo, ante la creación del Comité de las Regiones, emitió en 1993 una resolución sobre el papel que deberían jugar las regiones en la construcción europea: “*Resolución sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones*”^{42/43/44}.

En este documento, el Parlamento Europeo ofrece su punto de vista sobre el hecho de que el Tratado de Maastricht tenga en cuenta la realidad de las regiones, y su opinión es ciertamente positiva. Así, entiende que “*el reconocimiento político del hecho regional operado en el Tratado de la Unión representa un avance positivo tanto desde la perspectiva del enraizamiento de los entes territoriales en la construcción europea como de la posibilidad de dotar de una mayor eficacia a las políticas estructurales emprendidas por la Unión*”. Además, el Parlamento Europeo da un gran valor al establecimiento del principio de subsidiariedad: “*la aplicación y la gestión de las políticas comunitarias debe realizarse en el plano administrativo más descentralizado posible, teniendo en cuenta las competencias de las regiones y de los poderes locales y la organización político-administrativa de los Estados miembros*”.

El Parlamento Europeo también da su opinión sobre la participación de las regiones en la toma de decisiones europeas, entendiendo que las regiones deben asociarse “*al procedimiento de toma de decisiones*”, en tanto en cuanto muchas de las decisiones adoptadas en Bruselas deberán ser ejecutadas por las regiones, teniendo en cuenta el reparto competencial interno de algunos Estados miembros.

En relación con la estructura del Comité de las Regiones, recuerda el Parlamento Europeo que sus miembros han de ser “*cargos electos de rango inmediatamente inferior al estatal y/o que dispongan de una legitimidad democrática directa ante una asamblea regional o local*”.

También señala el Parlamento Europeo un punto muy importante, y es que habla de la participación de los entes regionales en el Consejo de Ministros, es decir, que “*invita*

⁴² Vid. La mencionada resolución en el Acta de la Sesión del Parlamento Europeo del jueves 18 de noviembre de 1993 (DO C 329 de 6 de diciembre de 1993, p. 279). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1993_329_R_0255_01&from=ES, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 27 de octubre de 2018).

⁴³ Vid. O’LEARY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M.: *Op. cit.*, p. 313.

⁴⁴ Ya anteriormente, en la Resolución sobre el Comité de las Regiones, el Parlamento Europeo se expresaba en los siguientes términos: “*Considera que el Comité de las Regiones debe concebirse como un elemento importante en el proceso de constitución de la Unión Europea y que su configuración actual no debe considerarse definitiva: el propio Comité deberá estudiar las modalidades más adecuadas para mejorar la representación y la participación de los poderes regionales y locales en la perspectiva de la revisión del Tratado en 1996 y de la futura Constitución de la Unión Europea*”. Vid. Acta de la Sesión del Parlamento Europeo del viernes 23 de abril de 1993 (DO C 150 de 31 de mayo de 1993, p. 329). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1993_150_R_0316_01&from=ES, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 27 de octubre de 2018).

a los Estados miembros [...] a facilitar la participación de representantes (de las regiones) en las reuniones del Consejo de Ministros cuando se trate de cuestiones de su competencia”.

En lo que a la aplicación de las políticas comunitarias por parte de las regiones se refiere, hemos de decir que el Parlamento Europeo ya en 1993 tenía una visión muy progresista, en tanto en cuanto abogaba por la responsabilidad directa de las regiones frente a la Comisión por la aplicación de política comunitaria: “...la Comisión, debería poder delegar directamente en las regiones, allí donde el ordenamiento constitucional lo permita, tareas de ejecución de las políticas comunitarias con la correlativa asunción de responsabilidades por parte de las administraciones regionales”⁴⁵. Sabemos que esto no ha sido así, en la medida en que se desarrolló por parte del Tribunal de Luxemburgo el principio de eficacia del Derecho comunitario, que pretende asegurar la ejecución del Derecho comunitario en todas las regiones de los Estados miembros, siendo el Estado miembro en cuestión responsable ante las autoridades europeas, incluso cuando de acuerdo con su normativa nacional, la competencia de ejecución recaiga en las regiones, y no en el Gobierno central^{46/47}.

Llegados a este punto, es necesario hablar de un concepto que tuvo una gran repercusión en la década de los noventa, esto es, la llamada “Europa de las Regiones”^{48/49/50}. Siguiendo a AGUILERA DE PRAT, C., se ha de señalar que

“la teoría de la ‘Europa de las Regiones’ tiene dos grandes interpretaciones, una política y otra tecnocrática: la primera impulsada por las regiones donde el autogobierno está bien asentado y la segunda por los racionalizadores de las administraciones. [...] La ‘Europa de las Regiones’ es tanto una metáfora política que expresa un proyecto deseado por algunos actores regionales, como incluso una propuesta de reordenación comunitaria”⁵¹.

⁴⁵ Vid. Resolución en el Acta de la Sesión del Parlamento Europeo del jueves 18 de noviembre de 1993... Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1993_329_R_0255_01&from=ES, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 28 de octubre de 2018).

⁴⁶ Vid. O’LEARY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M.: *Op. cit.*, pp. 309 y 310.

⁴⁷ Este principio se relaciona con el principio de autonomía institucional, que significa que el Estado miembro tiene la capacidad de organizarse a nivel interno para cumplir con las obligaciones provenientes de las instituciones europeas. Como señala DÍEZ-PICAZO, L. M.: “Los Estados miembros conservan, por tanto, una amplia potestad de autoorganización, que en el lenguaje comunitario suele conocerse como ‘principio de autonomía institucional’”. Vid. DÍEZ-PICAZO, L. M.: “La naturaleza de la Unión Europea”, en *InDret 4/2008, Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, octubre 2008, p. 41. Recuperado de: http://www.indret.com/pdf/574_es.pdf (consulta de 28 de octubre de 2018).

⁴⁸ Vid. POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I.: *Op. cit.*, p. 14.

⁴⁹ Vid. LOPE HUERTA, A.: “La Europa de las regiones. Las ciudades en Europa”, en MOLINA DEL POZO, C. F. (director), *Treinta años de integración europea*, Ed. Juruá, Lisboa, 2009, pp. 457 y siguientes.

⁵⁰ Para profundizar sobre el concepto de la “Europa de las Regiones”, vid. KEATING, M.: “A Quarter Century of the Europe of the Regions”, en *Regional and Federal Studies*, 2008, 18, 5, pp. 629-635.

⁵¹ Vid. AGUILERA DE PRAT, C.: *Op. cit.*, pp. 53 y 54.

Sin embargo, este autor entiende que este concepto de la Europa de las Regiones, no sería viable para dar satisfacción a lo que él denomina “*partidos nacionalistas subestatales (PNSE)*”. Es decir, que no resultaría factible cambiar a los Estados miembros por las regiones europeas en la toma de decisiones a nivel comunitario⁵². La idea que planeaba en torno a este concepto, era la consistente en decir que las regiones, en cierto modo, vendrían a ocupar el lugar de los Estados miembros en el campo de juego europeo. Como posteriormente la experiencia vino a demostrar, esta idea resultó, parcialmente, errónea. En palabras de POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I., “*el propio desarrollo político demostró que el discurso de la Europa de las Regiones no cuadraba del todo con la práctica política europea y que los cambios institucionales podían abrir nuevas oportunidades a los actores regionales sin necesidad de representar un juego de suma cero en relación con el Estado*”⁵³. Es decir, lo que se vino a demostrar es que para que las regiones pudieran obtener un mayor protagonismo en la toma de decisiones comunitarias, no debían los Estados necesariamente perder poder (o todo el poder) en favor de estos entes territoriales. Como bien señala AGUILERA DE PRAT, C., de lo que se trata entonces es de buscar una “*Europa con las regiones*”, haciéndolas participar en temas comunitarios, pero alejados del enfoque que señala a estos entes subestatales como futuros sustitutos de los Estados miembros^{54/55}.

2. EL PAPEL REFORZADO DE LAS REGIONES TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA

2.1. La participación de las regiones en el proceso decisorio europeo

A pesar de que el Tratado de Lisboa introdujo algunos cambios que veremos a continuación, lo cierto es que los entes regionales no quedan establecidos en el mismo rango que los Estados miembros en el texto de los Tratados. Su papel en el proceso decisorio sigue siendo secundario, mientras que el Consejo y el Parlamento Europeo se erigen como principales elaboradores de normativa comunitaria⁵⁶.

⁵² Ibídem.

⁵³ Vid. POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I.: *Op. cit.*, p. 14.

⁵⁴ Vid. AGUILERA DE PRAT, C.: *Op. cit.*, pp. 70 y 71.

⁵⁵ Vid. TUÑÓN, J.: “¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisorio comunitario? Mecanismos de activación ascendente de las entidades sub-estatales europeas”, en *UNISCI Discussion Papers*, n.º 17, mayo 2008, p. 152. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76701709> (consulta de 29 de octubre de 2018).

⁵⁶ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, pp. 183 y 184.

No obstante, y a pesar de ello, el avance ha sido notable si lo comparamos con la regulación (in)existente en el nacimiento de las Comunidades Europeas.

Así, cabe señalarse que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión “*por primera vez en su historia, reconoce expresamente en los tratados la ‘cohesión territorial’ como un objetivo fundamental...*”^{57/58}.

A) La participación de las regiones en el marco del Consejo de la Unión

Cabe señalar que el Tratado de Lisboa vino a dar un giro más a una idea que ya había sido plasmada en el Tratado de Maastricht: la posible participación de representantes regionales en las negociaciones del Consejo, institución representativa por excelencia de los Estados miembros. Así, cabe recordar que el art. 146 del Tratado de la Comunidad Económica Europea estableció una nueva redacción que permitía a los representantes regionales participar en el Consejo: “*el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro*”⁵⁹. Gracias a esta modificación, cualquier representante regional con rango ministerial podría participar en las negociaciones del Consejo⁶⁰.

Hay que tener cuidado cuando pensemos en la posibilidad de que un representante regional con rango ministerial pueda asistir y representar al Estado miembro en cuestión en el seno del Consejo, ya que esta representación será en nombre de todo el Estado miembro, y no de su región particular. Como consecuencia de esto, deberá defender los intereses de todo el país, y no solo los de su región⁶¹. Esta situación puede dar lugar a “*decisiones contradictorias*”, ya que el representante regional podrá defender en los fueros internos del Estado miembro una posición determinada, y fuera de él, en el marco del Consejo, deberá alzarse como voz general, y no particular de su región concreta⁶².

⁵⁷ Vid. CORTÉS MARTÍN, J. M.: “El Tratado de Lisboa y las regiones”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 86, 2009, p. 264. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/755/75512347014.pdf> (consulta de 3 de noviembre de 2018).

⁵⁸ Vid. art. 3 del Tratado de la Unión.

⁵⁹ La redacción del Tratado de Roma decía: “*el Consejo está formado por los representantes de los Estados miembros. A este respecto, cada Gobierno delegará a uno de sus miembros*”.

⁶⁰ Vid. TUÑÓN, J.: *Op. cit.*, p. 153.

⁶¹ En palabras de TUÑÓN, J.: “*...ninguno de los modelos nacionales arbitrados contempla la participación regional en defensa únicamente de sus particulares intereses regionales, sino que por el contrario esas participaciones deben realizarse bajo el prisma de los intereses del conjunto de las entidades sub-estatales del Estado en cuestión*”. Vid. TUÑÓN, J.: *Op. cit.*, p. 155.

⁶² Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 187.

Teniendo esto en consideración, la redacción dada por el Tratado de Lisboa en su art. 16 apartado 2 del Tratado de la Unión fue la siguiente: “*El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto*”⁶³.

Observamos una novedad y diferencia respecto de anteriores redacciones fundamental: ahora se añade que ese representante de rango ministerial (que bien puede ser un representante regional), tendrá además la potestad de ejercer el derecho de voto⁶⁴.

Una vez hemos visto la novedad que introduce el Tratado de Lisboa en este punto, es necesario hacer un repaso histórico de cómo las regiones europeas han participado en el marco de las negociaciones del Consejo (anteriormente denominado Consejo de ministros).

En esta línea, es interesante traer a colación tres ejemplos de tres países concretos donde los entes territoriales, sin duda, han jugado y juegan un papel esencial en el reparto competencial interno, y por lo tanto, su trascendencia sobrepasa las fronteras estatales para tomar parte en el proceso decisorio europeo. Así, nos estamos refiriendo a Alemania, Bélgica y España. Mientras que Alemania y Bélgica son países federales, España goza de una gran descentralización.

Alemania

Las regiones alemanas, o los Länder se han aupado como unas de las regiones más reivindicativas en lo que a defensa de sus competencias se refiere, lo que, por otra parte, es lógico, teniendo en cuenta la naturaleza federal del Estado germano. Así, ya en la década de los 50 (1957) alcanzaron un acuerdo con el Estado alemán mediante el cual estas regiones debían ser tenidas en cuenta por el Estado siempre que, fuera de Alemania, en instancias internacionales, se tratase alguna materia que pudiera ser de su competencia^{65/66} a nivel interno.

Este acuerdo, si nos referimos a la situación europea, se tradujo en que desde 1985 un representante de los Länder tiene la facultad de asistir al representante del Estado

⁶³ Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: *Tratado de Lisboa*, Ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2011, p. 104.

⁶⁴ Vid. Consejo de la Unión, Consejo Europeo: “Sistema de votación, ¿Cómo vota el Consejo?”. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/council-eu/voting-system/>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 1 de noviembre de 2018).

⁶⁵ Hablamos del llamado acuerdo de Lindau.

⁶⁶ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 188.

alemán en algunas negociaciones del Consejo siempre que se trate de materias que son competencia, a nivel interno, de las regiones alemanas⁶⁷.

Esta situación significó que, cuando en el Consejo se vayan a tratar materias de competencia regional, con anterioridad al debate en Bruselas, el Estado alemán debe negociar una “*posición común*”⁶⁸ con los Länder a nivel interno, a fin de que la voz alemana sea unívoca de puertas afuera.

Como decíamos anteriormente, en virtud del art. 16 apartado 2 del Tratado de la Unión actual (Tratado de Lisboa), y para el caso alemán, un representante regional tendrá la potestad de representar a todo el Estado cuando en el Consejo se discutan sobre temas que caigan bajo las competencias exclusivas de las regiones alemanas. No obstante, debe existir una coordinación con el Estado federal alemán, como es lógico. Lo que no permiten los Tratados europeos, en modo alguno, es que las regiones puedan participar en el Consejo únicamente representándose a ellas mismas, y por lo tanto, la convivencia con su Estado debe existir siempre.

En palabras de URIBE OTALORA, A.:

*“En suma, en principio los representantes de los Länder pueden participar en todos los Grupos de Trabajo preparatorios del Consejo y en todos los Consejos sectoriales, siempre y cuando dichas cuestiones afecten a materias donde los Länder hayan participado en el nivel interno, afecten a intereses regionales, o a sus competencias legislativas exclusivas”*⁶⁹.

Bélgica

La transformación de Bélgica desde un Estado centralizado a uno federal fue realmente vertiginosa. Esta transformación se produjo en veintitrés años⁷⁰.

En lo que respecta a la participación de los entes regionales belgas en la institución del Consejo, es necesario mencionar que el 8 de marzo de 1994 se firmó un Acuerdo que contempla la articulación de esta participación. Este Acuerdo fija cuatro categorías en las que la participación se va a producir:

⁶⁷ Además, en 1993, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, Alemania aprobó la Ley de 12 de marzo de 1993 de Cooperación entre los Länder y el Estado en asuntos europeos (que desarrollaría el nuevo art. 23 de la Ley Fundamental); y el Convenio de 29 de octubre de 1993 entre los Länder y el Estado sobre Cooperación en Asuntos de la UE.

Vid. en este sentido, URIBE OTALORA, A.: “La participación de las regiones europeas en el Consejo de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido”, en *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, n.º 14, 2003, p. 250. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=830075> (consulta de 1 de noviembre de 2018).

⁶⁸ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, pp. 189 y 190.

⁶⁹ Vid. URIBE OTALORA, A.: *Op. cit.*, p. 254.

⁷⁰ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 193.

- 1) Cuando en la reunión del Consejo se trate de un asunto que a nivel interno belga recaiga únicamente bajo el prisma nacional o federal, no habrá participación de entes regionales, sino que será un representante del Estado belga⁷¹.
- 2) Cuando en la reunión del Consejo se trata de temas que, en esencia (pero no de manera exclusiva), caen bajo la perspectiva federal belga. En estos supuestos, acuden un representante del Estado belga acompañado de un representante regional. En este sentido, el representante estatal deberá tener en cuenta la opinión del representante regional⁷².
- 3) Cuando en la reunión del Consejo se trata de temas que, en esencia (pero no de manera exclusiva), caen bajo competencia regional. En este tipo de situaciones es el representante regional el que toma la batuta, pero irá acompañado de un representante estatal de Bélgica, que deberá ser escuchado por el representante regional⁷³.
- 4) Cuando en la reunión del Consejo se vayan a tratar temas que, de acuerdo con la normativa belga, caen exclusivamente bajo el prisma regional. En este contexto el representante regional emitirá el voto de todo el Estado belga^{74/75}.

España

Lo cierto es que, si nos adentramos en el articulado de la Constitución española vigente, no se establece nada en relación con la posible participación de las regiones (Comunidades Autónomas) en los asuntos que atañen al proyecto de construcción europea.

En los albores de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, cada Comunidad Autónoma, especialmente las más preocupadas por la adhesión del Estado al proyecto de integración europeo, crearon unas “*Comisiones encargadas de seguir el tema, a la par que de reunirse con el equipo que lleva a cabo las negociaciones para la integración [...] Estas Comisiones de las Comunidades Autónomas están desempeñando un papel esencial a la hora de perfilar por los negociadores las posturas a mantener durante las sesiones de negociación en Bruselas*”⁷⁶.

⁷¹ Siguiendo a URIBE OTALORA, A., diremos que entre estas materias están, entre otras: Asuntos Generales, Ecofin, Presupuesto, Justicia e Interior y Cooperación al Desarrollo. Vid. URIBE OTALORA, A.: *Op. cit.*, p. 258.

⁷² Las materias comprendidas bajo este bloque: Medio Ambiente, Asuntos Sociales, Sanidad, Energía o Agricultura. Vid. URIBE OTALORA, A.: *Op. cit.*, p. 258.

⁷³ Esta situación se dará cuando se traten temas de industria o investigación. Vid. URIBE OTALORA, A.: *Op. cit.*, p. 258.

⁷⁴ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, pp. 194 y 195.

⁷⁵ Estos temas son: cultura, juventud, turismo y educación. Vid. URIBE OTALORA, A.: *Op. cit.*, p. 258.

⁷⁶ Vid. MOLINA DEL POZO, C.F.: “La participación de las Comunidades Autónomas...”, p. 104.

En este orden de cosas, hemos de mencionar que antes de la entrada de España como Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, se produjeron varios intentos de regular la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos. Entre estos intentos, podemos destacar el Proyecto de convenio entre el Gobierno de la nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (abril de 1986)⁷⁷. Sin embargo, este proyecto no resultó exitoso, y se decidió finalmente la utilización de dos mecanismos para solventar el dilema: las Conferencias Sectoriales⁷⁸ y las Conferencia Bilaterales^{79/80/81}.

Pues bien, a partir de diciembre de 1988 se puso en marcha una Conferencia Sectorial para asuntos europeos⁸². Uno de los puntos de inflexión en esta materia más importantes, fue cuando el 29 de octubre de 1992 se estableció el Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos relacionados con la CEE (CARCE)^{83/84}. En este sentido, y en palabras de JÁUREGUI, G.:

“Inicialmente, la CARCE se estructuró como una conferencia sectorial más pero, más tarde, a partir del Acuerdo de 1994 y, sobre todo, tras la Ley 2/1997, perdió su carácter sectorial para configurarse como un marco genérico, una especie de conferencia de coordinación general compatible con los diversos acuerdos sectoriales ya existentes o futuros”^{85/86}.

El autor se refiere al Acuerdo de 30 de noviembre de 1994⁸⁷ (posteriormente consagrado en la Ley de 1997⁸⁸), sobre Participación Interna de las Comunidades

⁷⁷ Vid. JÁUREGUI, G.: “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, 2005, pp. 153 y 154.

⁷⁸ Las Conferencias Sectoriales son “*órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial integradas por miembros del Gobierno central y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, instituidos para contribuir al desarrollo del modelo territorial autonómico*”. Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 197.

⁷⁹ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, pp. 196 y 197.

⁸⁰ Se trata de “*órganos de composición bilateral y de ámbito general, integrados por miembros del Gobierno central y de los Consejos de Gobierno de la Comunidad Autónoma concreta. En la práctica, su utilización no fue muy común hasta la entrada en vigor de los nuevos Estatutos de Autonomía a partir de 2006*”. Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 204.

⁸¹ Cabe señalar que la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1997 preveía este tipo de cooperación bilateral.

⁸² Vid. SEBASTIÁN LABAYEN, I.: “La participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos”, en *Revista jurídica de Navarra*, n.º 18, 1994, p. 109.

⁸³ Euskadi no lo suscribió en un primer momento, aunque sí lo hizo en 1995.

⁸⁴ Vid. JÁUREGUI, G.: *Op. cit.*, p. 155.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Vid. ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: “Los entes regionales y locales en la Unión Europea: la experiencia española”, en *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, tomo 3, Ed. La Ley, 1999, p. 1237.

⁸⁷ Vid. BOE de 22 de marzo de 1995.

⁸⁸ Vid. Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-5630> (consulta de 1 de noviembre de 2018).

Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales⁸⁹. Para entender mejor la naturaleza de la CARCE⁹⁰, resulta relevante lo dispuesto en el art. 1 apartado 2 de la Ley de 1997⁹¹: “*En particular, la Conferencia debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario*”.

Al hilo de lo anterior, y en palabras de MOLINA DEL POZO, C. F.:

“...se crea oficialmente la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (Ley 2/1997, de 13 de marzo), como órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos”⁹².

Resulta esencial para este trabajo traer a colación el Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 mediante el cual se regula la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión, institución históricamente dominada por los Estados⁹³. Nos resulta de especial relevancia lo dispuesto en el art. 3 del Acuerdo, que regula cómo será la determinación del representante autonómico:

“Para la aplicación de la representación autonómica directa, el Pleno de cada una de las Conferencias Sectoriales concernidas procederá a designar, como representante autonómico, al miembro de la misma, con rango de miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que deba incorporarse a la delegación española en las reuniones de las formaciones del Consejo de la Unión Europea para representar a las Comunidades Autónomas que hayan manifestado su interés en determinados asuntos que afecten a sus competencias”.

⁸⁹ Vid. GONZÁLEZ PASCUAL, M.: “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro”, pp. 42 y siguientes. Recuperado de: http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/cta_17.pdf (consulta de 1 de noviembre de 2018).

⁹⁰ El 15 de abril de 2010 se modificó el nombre del órgano, sustituyéndose CARCE por CARUE (Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea).

⁹¹ Vid. Reglamento interno de la Conferencia de 1997. Recuperado de: http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portall/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/CARUE/reglamento_interno/05-06-1997-Reglamento-Interno-CARCE.pdf (consulta de 1 de noviembre de 2018).

Hay que señalar que el Reglamento interno se modificó el 15 de febrero de 2017. Vid Reglamento modificado. Recuperado de: http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portall/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE/Reglamento_CARUE.pdf (consulta de 1 de noviembre de 2018).

⁹² Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: *Derecho Comunitario*, ed. Cálamo, Producciones Editoriales, S. L., Barcelona, 2004, p. 252.

⁹³ Vid. Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. Recuperado de: http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portall/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/CARUE/acuerdo_repr_autonomica/09-12-1994-Acuerdo-Repr-Auton.pdf (consulta de 1 de noviembre de 2018).

Cabe señalar que el número de materias en las que se auguró la representación autonómica fue *in crescendo* con el paso del tiempo. Así, inicialmente estaba prevista la participación en cuatro formaciones del Consejo: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. En julio de 2009 se acordó que las CC.AA. pudieran participar en una formación más: Competitividad-temas de Consumo. Finalmente, entrado ya en vigor el Tratado de Lisboa (1 diciembre de 2009), el 15 de abril de 2010 se volvió a ampliar al “*ámbito de las reuniones relativas a ordenación del juego y apuestas del Grupo de Trabajo afectado de la citada formación de Competitividad*”⁹⁴.

El mismo 9 de diciembre de 2004, se alcanzó un 2º Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión⁹⁵. Reconoce en el preámbulo el Acuerdo que en el proceso de participación de las CC.AA. en los asuntos europeos, tuvo un papel relevante la Consejería para Asuntos Autonómicos constituida en el marco de la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) y por este motivo, entiende que “*es el momento de garantizar una mayor implicación y presencia autonómica, mediante la fórmula de que sean funcionarios propuestos por las propias Comunidades Autónomas los que desempeñen los puestos que la integran*”. Pues bien, este Acuerdo pretende, por un lado, establecer una nueva configuración de la Consejería dentro de la REPER con el matiz anteriormente señalado, y por otro lado, pretende establecer un sistema relativo a la participación de las CC.AA. en “*los Grupos de Trabajo y demás instancias preparatorias del Consejo*”, complementando así, al otro Acuerdo de 9 de diciembre de 2004⁹⁶.

En relación con la participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo, el Acuerdo prevé que se hará mediante dos caminos:

- 1) A través de la incorporación de los consejeros de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER a la delegación española en según qué grupos de trabajo;
- 2) En determinados asuntos donde previamente se haya acordado una representación autonómica directa en el Consejo, se incorporará en el grupo de

⁹⁴ Vid. Ministerio de Política Territorial y Función Pública: Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea. Recuperado de: http://www.seat.mpr.gob.es/portallareas/politica_autonomical/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE.html (consulta de 1 de noviembre de 2018).

⁹⁵ Vid. Acuerdo. Recuperado de: http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portallareas/politica_autonomical/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/CARUE/09_12_2004_reper/09-12-2004-REPER.pdf (consulta de 1 de noviembre de 2018).

⁹⁶ Vid. ISABEL NIETO, M.: “El ‘lobby’ regional en la Unión Europea”, *Hoy. Diario de Extremadura*, 14 de julio de 2005. Recuperado de: http://eprints.ucm.es/45747/1/El_lobby_regional_en_la_Union_Europea.pdf (consulta de 2 de noviembre de 2018).

trabajo el “*responsable técnico designado por quien vaya a ejercer la representación autonómica directa*”⁹⁷.

Lo cierto es que los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 supusieron un antes y un después para el protagonismo de los entes regionales españoles o Comunidades Autónomas en la elaboración de normativa comunitaria y en la participación en el proceso decisorio europeo⁹⁸. En este sentido, podemos traer a colación lo dispuesto por ELVIRA AYUSO, L.: “*La adopción de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004 ha supuesto un avance sin precedentes en la participación de las CC.AA. en la toma de decisiones de la UE. La posibilidad de asistir, asesorar al jefe de delegación, conseguir información de primera mano, controlar la defensa de la postura autonómica y tomar el uso de la palabra en las formaciones del Consejo y en sus grupos de trabajo ha constituido un hito de la participación autonómica en la organización supranacional*”⁹⁹.

B) *La posibilidad de incidir de las regiones en la iniciativa legislativa de la Comisión Europea*

Aunque lo que exponamos en este punto sea una realidad previa al Tratado de Lisboa, merece (y mucho) la pena traerlo a colación por la importancia del asunto: nos estamos refiriendo a la incidencia que las regiones pueden tener en la Comisión Europea, a la hora de iniciarse el proceso legislativo.

A diferencia de lo que ocurre, como hemos visto, con la participación de las regiones en el Consejo, los Tratados de la Unión no preveían nada parecido en relación con la posible incidencia o participación de las regiones en la institución que ostenta la iniciativa legislativa (o llamada “*fase ascendente*”)¹⁰⁰.

Siguiendo a TUNÓN, J., hay que saber que la Comisión Europea dispone de la utilización de los llamados comités¹⁰¹, para la realización de sus funciones. De este modo,

⁹⁷ Vid. apartado II, punto 1 del Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión.

⁹⁸ Vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 33/2010, parte Estudios, Ed. Civitas, Pamplona, 2010, p. 17.

⁹⁹ Vid. ELVIRA AYUSO, L.: “Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña”, en *REAF*, núm. 8, abril 2009, pp. 112 y 113. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2969259> (consulta de 1 de noviembre de 2018).

¹⁰⁰ Vid. TUNÓN, J.: *Op. cit.*, p. 156.

¹⁰¹ En el marco de la llamada Comitología: “*El término ‘comitología’ se refiere al conjunto de procedimientos mediante los cuales la Comisión Europea ejerce las competencias de ejecución atribuidas por el*

los comités, aunque presididos por un funcionario de la Comisión, “*están compuestos por delegados de los Estados miembros, que pueden ser funcionarios de las autoridades centrales [...] incluidos también los regionales*”¹⁰².

Viendo esto, podríamos pensar que esta posibilidad por parte de las regiones de incidir en la fase inicial del proceso legislativo, esto es, la fase en que la Comisión lanza la propuesta para que el Consejo y el Parlamento entren a estudiarla, supone un hecho realmente esperanzador para los entes subestatales. Sin embargo, los Estados miembros siguen teniendo mucho peso a la hora de decidir si los representantes regionales pueden ir a un comité que pueda influir en una iniciativa legislativa concreta. En este sentido, TUNÓN, J., hace una distinción entre Estados marcadamente federales, como Alemania o Bélgica, y otros, como España, que “*solo permite que la participación de funcionarios de las CC.AA. se produzca en los Comités de gestión o ejecutivos en las materias de energía, medio ambiente, desarrollo rural, sanidad o redes transeuropeas, entre otros; pero no en aquellos que asesoran a la Comisión Europea y pueden influir en sus iniciativas legislativas*”^{103/104}.

Entendemos que mejorar la participación de las regiones en la fase de iniciativa legislativa debe estar entre los deberes del proyecto de integración europeo. Sería un avance más que sustancial, el flexibilizar la posibilidad de que los entes regionales pudieran incidir y debatir en los comités de la Comisión aquellas propuestas legislativas que, de acuerdo con el reparto competencial interno en cada Estado miembro, puedan tener un impacto mayor en sus territorios, precisamente antes de que incluso el Consejo pueda entrar en juego. Es decir, se implantaría la huella de las regiones nada más iniciado el proceso legislativo europeo. Entendemos que este camino democratizaría enormemente el proceso legislativo europeo y desde luego se trataría de un paso importantísimo para seguir acuñando con éxito la expresión “*Europa con las regiones*”^{105/106}.

legislador de la Unión Europea (UE) con la asistencia de los comités de representantes de los países de la UE. Dichos comités de comitología están presididos por un funcionario de la Comisión y ofrecen una opinión sobre los actos de ejecución propuestos por la Comisión”. Vid. Eur-lex, glosario de las síntesis: “Comitología”. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html?locale=es>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 1 de noviembre de 2018).

¹⁰² Vid. TUNÓN, J.: *Op. cit.*, p. 157.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Vid. TUNÓN, J. y DANDOY, R.: “El papel de las regiones en la actual Unión Europea”, en *Revista Actualidad*, n.º 47, Centro de Estudios Andaluces, pp. 10 y 11. Recuperado de: <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=publicaciones&cat=18&id=2468> (consulta de 1 de noviembre de 2018).

¹⁰⁵ Vid. AGUILERA DE PRAT, C.: *Op. cit.*, pp. 70 y 71.

¹⁰⁶ Vid. FROSINA, L.: “Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la “multilevel governance”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE)*, año 11, núm. 22, julio-diciembre 2014, p. 178. Recuperado de: https://www.ugr.es/~redce/REDCE22pdf/07_frosina.pdf (consulta de 3 de noviembre de 2018).

C) *Las representaciones colectivas, las oficinas regionales en Bruselas y el lobby regional*

Aunque hemos visto anteriormente que las regiones han ido ganando protagonismo en las instituciones europeas, especialmente en el Consejo, donde pueden participar representando a su Estado, no es menos cierto que estos entes subestatales buscaron también fórmulas externas para velar por sus propios intereses, no por los del conjunto del Estado al que pertenecen. En este sentido, cabe hablar de tres vías para lograr este objetivo: las llamadas representaciones colectivas, las oficinas de representación y el llamado “lobby”¹⁰⁷.

Entre las representaciones colectivas más destacadas, donde las regiones tienen un peso predominante, podríamos mencionar principalmente a dos: el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE).

Cabe señalar que el CMRE nació en 1951 como el Consejo de los Municipios de Europa (CME), pero en 1984 se incluyó a las regiones en su denominación. Se compone de las asociaciones locales y regionales procedentes de 42 países europeos^{108/109}.

Según establece la propia organización, el CMRE

“promueve la construcción de una Europa unida, pacífica y democrática basada en el autogobierno local, el respeto al principio de subsidiariedad y la participación de los ciudadanos. Nuestro trabajo se organiza en torno a dos pilares principales:

1. Influir en la política y legislación europea en todas las áreas que tienen un impacto en los municipios y regiones;

2. Proporcionar un foro para el debate entre los gobiernos locales y regionales a través de sus asociaciones representativas nacionales”¹¹⁰.

Es importante señalar que el CMRE se erige también como valedor del principio de subsidiariedad, elemento esencial en toda la estructura regional europea.

Por su parte, la ARE se creó en 1985 y de acuerdo con el art. 1 de sus Estatutos, el objetivo esencial es el de “*promover los intereses regionales en Europa y más allá y fomentar la cooperación interregional para promover el intercambio de experiencias y el desarrollo de políticas regionales*”¹¹¹.

En este orden de ideas, en el apartado 4 del mencionado art. 1, especifica un poco más en detalle sus objetivos, entre los que se encontrarían: velar por el principio de subsidiariedad

¹⁰⁷ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 207.

¹⁰⁸ Vid. lista de las asociaciones. Recuperado de: <http://www.ccre.org/en/pays/map> (consulta de 02 de noviembre de 2018).

¹⁰⁹ Vid. CMRE: “Introducing CEMR”. Recuperado de: http://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr (consulta de 02 de noviembre de 2018).

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Vid. AER (Assembly of European Regions): AER Statute. Recuperado de: <https://aer.eu/aer-statute/> (consulta de 2 de noviembre de 2018).

entre todos los niveles (local, regional, estatal y europeo) o abordar los problemas regionales en las instituciones europeas, ya sea en el Congreso de Autoridades Regionales y Locales (Consejo de Europa) o en el Comité de las Regiones (Unión Europea)¹¹².

Además de estas organizaciones, que vendrían a aglutinar a las regiones europeas en un mismo lugar, tenemos a otro tipo de representación regional exterior, esta vez individual¹¹³, que son las llamadas oficina de representación regional¹¹⁴ en la capital comunitaria, Bruselas.

Su nacimiento data de la década de los ochenta, aunque puede decirse que cobraron una especial relevancia a partir del Acta Única Europea, texto que empieza a reconocer la realidad regional como algo inherente al proceso europeo de integración. Como pioneros en la apertura de estas oficinas, tenemos a los Länder y las regiones inglesas^{115/116}.

Es importante señalar que, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el marco del Consejo, en el que, en cierto modo, la participación regional está supeditada a la voluntad del Estado, para el caso de las aperturas de las oficinas regionales únicamente la decisión recae sobre el ente regional concreto y si desea o no establecer en Bruselas esta forma de representación¹¹⁷.

En el caso español, todas las CC.AA. abrieron una oficina de representación en la década de los noventa en la capital europea^{118/119/120/121}. Si hay algo que llama la atención

¹¹² Ibídem.

¹¹³ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 210.

¹¹⁴ En palabras de SCHULTZE-JENA, R.: “Uno de los canales de representación regional en la UE más conocidos son las oficinas regionales que existen en Bruselas. La historia de estas oficinas refleja la típica competición entre los estados nacionales y las regiones por la obtención de más competencias”. Vid. SCHULTZE-JENA, R.: “Vías de representación de los intereses regionales en el sistema de gobernanza multinivel de la UE, con el ejemplo particular de Cataluña”, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, num.5/2010, parte Crónica, Ed. Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor, 2010, p. 5.

¹¹⁵ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 210.

¹¹⁶ Vid. ARES CASTRO-CONDE, C.: *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Ed. Tirant lo blanch, monografías 691, Valencia, 2010, p. 212.

¹¹⁷ Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 211.

¹¹⁸ Vid. NOUVILAS RODRIGO, M.: “Las oficinas españolas regionales en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n.º 99 (septiembre 2012), p. 114. Recuperado de: https://www.cidob.org/ca/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/99/las_oficinas_regionales_espanolas_en_bruselas_la_clave_para_una_participacion_efectiva_en_la_ue (consulta de 2 de noviembre de 2018).

¹¹⁹ Cabe señalar que, para el caso de Euskadi, en 1994 se produjo una importante sentencia del Tribunal Constitucional (165/1994), ya que reconoció que la oficina vasca en Bruselas era compatible con la Constitución española y que no existía solapamiento en relación con la competencia del Estado de ejercer la representación exterior. Vid. NOUVILAS RODRIGO, M.: *Op. cit.*, p. 116.

¹²⁰ Vid. ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: *Op. cit.*, p. 1237.

¹²¹ Vid. Relación de oficinas de representación de las CC.AA. en Bruselas. Recuperado de: <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/EspanaUE/es/Representacion/Documents/CCAA%20-%20>

en torno a estas figuras de representación, es la ausencia de regulación legal. En palabras de NOUVILAS RODRIGO, M.: “...no poseen ningún tipo de reconocimiento legal, ni en el ordenamiento jurídico español ni en el europeo. Los Acuerdos de la CARUE de 2004 las mencionan brevemente junto con la figura de los consejeros autonómicos de la REPER, pero no establecen sus funciones ni, mucho menos, su papel en el proceso de participación autonómica en el Consejo...”¹²².

Aunque han existido algunas críticas en torno a estas figuras de representación regional (hablamos de España), conducentes a señalar el coste que puede tener para el erario público el mantenimiento de estas instalaciones¹²³, hemos de señalar que la existencia de estas oficinas o delegaciones, a nuestro modo de ver, ha de ser preceptiva, en tanto en cuanto permiten realmente a las regiones europeas alzar su voz en Bruselas, defendiendo sus propios intereses, no los del Estado al que pertenecen, que dependiendo de la temática, no tienen por qué ser coincidentes, ni mucho menos. En este sentido, BOUZA, L., lo explica perfectamente:

“Son las propias comunidades las que están en mejor situación para decidir con qué regiones de Europa comparten intereses y pueden tratar de articular redes y alianzas para tratar de influir mejor en favor de los intereses a largo plazo de sus territorios. [...] Sería deseable cambiar el foco del debate y centrarnos en la eficacia con las que las CC.AA. defienden los intereses de sus ciudadanos en Bruselas más que en su presencia”¹²⁴.

En este sentido, y al hilo de lo que se señalaba anteriormente sobre la posible incidencia de la perspectiva regional en la fase de iniciativa legislativa de la Comisión Europea, tal vez sería deseable la posibilidad de establecer que, la Comisión Europea, en esa fase de iniciativa legislativa, hiciera una suerte de ronda de contacto entre las oficinas de representación, como una especie de mecanismo complementario a la posibilidad de intervención de los funcionarios regionales en los comités. Este mecanismo estaría reservado únicamente para aquellas propuestas legislativas en las que se previera, de alcanzarse con éxito la aprobación de la norma una vez entraran en juego el Parlamento y el Consejo, un impacto significativo en las regiones europeas^{125/126}.

DELEGACIONES%20Y%20OFICINAS%20EN%20BRUSELAS%20-%20abril%202018.pdf (consulta de 2 de noviembre de 2018).

¹²² Vid. NOUVILAS RODRIGO, M.: *Op. cit.*, p. 127.

¹²³ Vid. LORA, M.: “Las ‘mini embajadas’ autonómicas en Bruselas: ¿derroche o necesidad?”, en *Libre Mercado*, 3 de septiembre de 2011. Recuperado de: <https://www.libremercado.com/2011-09-03/las-mini-embajadas-autonomicas-en-bruselas-derroche-o-necesidad-1276434210/> (consulta de 2 de noviembre de 2018).

¹²⁴ Vid. BOUZA, L.: “¿Es necesario que las CCAA estén representadas en Bruselas?”, en *El Diario*, 23 de febrero de 2015. Recuperado de: https://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/necesario-CCAA-representadas-Bruselas_0_359764804.html (consulta de 2 de noviembre de 2018).

¹²⁵ Vid. CIRÉFICA, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 216.

¹²⁶ Esto enlazaría o se complementaría directamente con lo dispuesto en el art. 2 del Protocolo 2 sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: “Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión

En cierto modo, esto supondría una profundización de las relaciones entre la Comisión Europea y las oficinas regionales, ya que como señala TUÑÓN, J., “con respecto a los interlocutores de las oficinas regionales, la más destacada de entre las instituciones comunitarias es la Comisión Europea, con la que las regiones europeas disfrutaban de una relación privilegiada”¹²⁷.

Finalmente, en este punto es necesario hablar del llamado *lobbying* territorial. Antes de nada, es necesario tener una idea preliminar de lo que es el *lobbying* cuando hablamos del entramado comunitario. Los lobbies en Bruselas son una realidad, importada de Estados Unidos, que lo que pretenden es “*influir en los poderes públicos en aras a defender intereses de su colectivo*”¹²⁸.

Tal es la relevancia de los lobbies en Bruselas que, desde el año 2011, el Parlamento y la Comisión Europea comparten un único registro de transparencia donde quedan registradas estas organizaciones que velan por sus intereses¹²⁹. Además, desde abril de 2018, las tres instituciones (Parlamento, Comisión y Consejo) están negociando para actualizar este registro, de tal modo que comprenda a las tres^{130/131}.

A 3 de noviembre de 2018, existen 11.877 organizaciones inscritas en este registro, de las cuales 591 son “*organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales...*”¹³². A modo de ejemplos, podemos mencionar unas cuantas del Estado español, y de otros Estados de la Unión: Turisme de Barcelona, Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, Association Occitanie Europe, Association of Finnish Local and Regional Authorities (AFLRA), Network of Regional Governments for Sustainable Development, Associazione delle Società per l’Innovazione Tecnologica nelle Regioni, o Assembly of European Regions (AER).

procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta”.

¹²⁷ Vid. TUÑÓN, J.: “¿Cómo las regiones influyen...”, p. 161.

¹²⁸ Vid. NAVAS MARQUÉS, J. I.: “Los lobbies en la Unión Europea: su importancia y regulación”, *Blog de Juan Ignacio Navas Marqués*, 27 de octubre de 2017. Recuperado de: <http://www.juanignacionavas.com/los-lobbies-la-union-europea-importancia-regulacion/> (consulta de 2 de noviembre de 2018).

¹²⁹ Vid. PARLAMENTO EUROPEO, Nuevo registro de grupos de presión de la UE. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180522STO04013/nuevo-registro-de-grupos-de-presion-de-la-ue>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 3 de noviembre de 2018).

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Vid. PARLAMENTO EUROPEO, Negotiations begin on a mandatory Transparency Register for the three EU institutions. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180417IPR01903/talks-begin-on-a-mandatory-transparency-register-for-the-three-eu-institutions>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 3 de noviembre de 2018).

¹³² Vid. COMISIÓN EUROPEA, La transparencia en la UE. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=es>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 3 de noviembre de 2018).

En fin, hay múltiples organizaciones cuyo *leitmotiv* es defender los intereses regionales, y en esta práctica del *lobbying*, los entes regionales no se han quedado atrás.

2.2. El Comité de las Regiones, órgano central, aunque imperfecto, de la participación regional en el policy making europeo

Llegados a este punto, hemos de proceder al estudio del Comité de las Regiones como órgano por excelencia de representación del nivel regional. De acuerdo con su Declaración de Misión, “*el CdR es una asamblea política compuesta de miembros electos, regionales o locales, al servicio de la causa de la integración europea, y garantiza la representación institucional del conjunto de los territorios, regiones, ciudades y municipios de la Unión*”¹³³.

Hemos de señalar que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, al CdR le fue concedida una reivindicación que hacía tiempo venía reclamando, esto es, la posibilidad de acudir al Tribunal de Luxemburgo para velar por el principio de subsidiariedad.

Antes de entrar detenidamente en este importante punto, es necesario volver a recalcar que estamos ante un órgano consultivo, y que ni mucho menos tiene un poder homologable al de instituciones como el Consejo o el Parlamento.

En lo que a su organización se refiere, el número de miembros del CdR es de 350, repartidos entre los Estados miembros¹³⁴. Estos miembros son nombrados por un período de cinco años¹³⁵, siendo el mandato renovable. Es requisito que estas personas hayan sido elegidas democráticamente en elecciones regionales o locales. Como sabemos, esencialmente la función del CdR es emitir dictámenes, y en el marco de esta función, pueden darse las siguientes situaciones:

- a) Que el CdR emita un dictamen por tratarse de una materia en la que la consulta por parte de otras instituciones (Parlamento¹³⁶, Comisión Europea y

¹³³ Vid. PARLAMENTO EUROPEO, El Comité de las Regiones, p. 1. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdfes/FTU_1.3.14.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 3 de noviembre de 2018).

¹³⁴ Cabe señalar que en el marco del CdR, los miembros se han agrupado tomando como base criterios de distinción, ya sea por afinidad política (como en el Parlamento Europeo) o por las características de las regiones de donde provienen. Vid. en este sentido, CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 168.

¹³⁵ Esto es una novedad del Tratado de Lisboa, que amplía su mandato de cuatro a cinco años. Vid. CORTÉS MARTÍN, J. M.: *Op. cit.*, p. 272.

¹³⁶ Es una novedad del Tratado de Lisboa que el Parlamento pueda consultar al CdR, además de como ya lo hacían el Consejo y la Comisión. Vid. CORTÉS MARTÍN, J. M.: *Op. cit.*, p. 272.

- Consejo)¹³⁷ resulta preceptiva, siendo estas materias las siguientes: educación, formación profesional y juventud; cultura; salud pública; redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía; y cohesión económica y social^{138/139}.
- b) Puede ocurrir que, no tratándose de las materias anteriormente mencionadas, las instituciones consulten al CdR para conocer su opinión.
 - c) También puede ocurrir que sea el propio CdR de oficio quien emita un dictamen, sin que haya existido previamente un requerimiento formal de ninguna institución. Como señala el art. 307 del TFUE, “*Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente*”, que será enviado al Parlamento Europeo, a la Comisión y al Consejo¹⁴⁰.
 - d) Cuando tras haberse realizado una consulta al Comité Económico y Social, el CdR considere que es una materia sensible para las regiones¹⁴¹.

Lo cierto es que, con el paso del tiempo, y viendo el camino por el que ha transitado el CdR, el entusiasmo que se generó con la creación de este organismo, sufrió una suerte de decepción, al ver que su naturaleza consultiva constituía, en muchas ocasiones, un papel insuficiente para incidir de manera sustancial en el proceso decisorio europeo. Según TUNÓN, J.:

“El hecho de que los acontecimientos político institucionales de la UE posteriores a aquel Tratado, como el Tratado de Ámsterdam de 1999, el Tratado de Niza de 2001, el proyecto de Constitución Europea de 2004, y finalmente el Tratado de Reforma de Lisboa de 2007, no hayan desarrollado ni atribuido capacidades significativas al CdR, ha provocado que muchas de las más importantes REG-LEG (regiones legislativas) que lo integran se hayan desencantado enormemente con un mecanismo que no les ha otorgado todavía la influencia en el proceso decisonal que creían que les reportaría...”¹⁴².

Las críticas, en este sentido, se han centrado en tres bloques:

- 1) Por una parte, se ha criticado la no elevación del órgano al rango de institución, dejándole como un simple órgano consultivo¹⁴³;

¹³⁷ Vid. art. 307 del TFUE.

¹³⁸ Vid. PARLAMENTO EUROPEO: El Comité de las Regiones, pp. 3 y 4.

¹³⁹ El Tratado de Lisboa aumenta las materias sobre las que la consulta ha de ser obligatoria, como la energética. Vid. CORTÉS MARTÍN, J. M.: *Op. cit.*, p. 272.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: *Tratado de Derecho de la Unión Europea, vol. II*, Ed. Juruá, Lisboa, 2015, p. 201.

¹⁴² Vid. TUNÓN, J.: *¿Cómo las regiones influyen...*, pp. 161 y 162.

¹⁴³ Ya a raíz del Tratado de Niza el CdR venía reivindicando el otorgamiento del estatuto de institución, en lugar de órgano consultivo. En palabras de CALONGE VELÁZQUEZ, A.: “...reclama un estatuto de institución de pleno derecho de la Unión Europea y no meramente con carácter consultivo, sino con auténtico poder y situada al mismo nivel y rango que las demás Instituciones”. Vid. CALONGE VELÁZQUEZ, A.: “El Comité de las Regiones en el futuro de Europa”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2006, núm. 300-301, p. 236. Recuperado de: <https://revistasonline.inap.es/index>.

- 2) También se ha criticado la “heterogeneidad” del CdR, en el sentido de que en dicho órgano se incluyen también representantes locales y no se hace distinción alguna entre las regiones europeas, cuando es sabido que las diferencias entre las propias regiones son más que sustanciales (hay regiones con poderes legislativos, y otras sin ellos, etc.).
- 3) La naturaleza no vinculante de los dictámenes del CdR, así como la exclusión de algunas materias en las que la consulta debería ser preceptiva, a juicio de algunos críticos¹⁴⁴.

A pesar de estas críticas, que compartimos, se ha de recordar que el Tratado de Lisboa ha implantado una novedad importantísima, en la que nos detendremos posteriormente: la posibilidad de que el CdR acuda al Tribunal de Justicia de la Unión a fin de defender el principio de subsidiariedad¹⁴⁵. En este sentido, cabe mencionar también la importancia del art. 8 del Protocolo 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, ya que dicha posibilidad va a ser aplicada de acuerdo con lo estipulado en este precepto¹⁴⁶.

Siguiendo a FROSINA, L., resulta muy importante señalar que la opinión del CdR no solamente va a ser escuchada tras una previa consulta por parte del Parlamento, del Consejo o de la Comisión, sino que desde el momento inicial en que se pone en marcha la maquinaria legislativa, el CdR “*produce outlook opinions*” a tenor del programa que cada año prepara la Comisión Europea. Es decir, que puede ejercer un control sobre la subsidiariedad nada más comenzado el proceso decisorio, lo cual es algo nada desdeñable¹⁴⁷.

En este orden de cosas, en 2012 se aprobó un Protocolo de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones (publicado en el DOUE C 102/6 de 5 de abril de 2012)^{148/149}. Entre lo más destacable, cabe señalar lo ya anunciado anteriormente, esto es, que “*durante el primer semestre de cada año el Comité aprobará una resolución dirigida a la Comisión exponiendo las posiciones fundamentales del Comité respecto del programa de trabajo de la Comisión del próximo año*”¹⁵⁰.

php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9297&path%5B%5D=9346 (consulta de 3 de noviembre de 2018).

¹⁴⁴ Vid. TUÑÓN, J.: *¿Cómo las regiones influyen...*, p. 163.

¹⁴⁵ Vid. CORTÉS MARTÍN, J. M.: *Op. cit.*, p. 272.

¹⁴⁶ Vid. ALONSO DE LEÓN, S.: “Análisis crítico del papel de los parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea”. Recuperado de: <https://www.ugr.es/~redce/REDCE16/articulos/08Salonso.htm#resumen> (consulta de 3 de noviembre de 2018).

¹⁴⁷ Vid. FROSINA, L.: *Op. cit.*, p. 180.

¹⁴⁸ Vid. Protocolo. Recuperado de: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012Y0405\(02\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012Y0405(02)&from=ES), © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 3 de noviembre de 2018).

¹⁴⁹ Vid. FROSINA, L.: *Op. cit.*, pp. 182 y siguientes.

¹⁵⁰ Vid. Apartado 1 del punto I. i).

También recoge el Protocolo cuándo será posible hacer una consulta facultativa al CdR¹⁵¹.

Resulta de especial relevancia el punto III del Protocolo, pues lo dedica a la aplicación de la subsidiariedad, la proporcionalidad y la gobernanza multinivel. En primer lugar, la Comisión se compromete a cooperar con el CdR en la aplicación del artículo 2 del Protocolo 2. También se recoge que el CdR, para ejercer sus funciones como gendarme de la subsidiariedad durante todo el proceso legislativo, utilizará la llamada Red de Seguimiento de la Subsidiariedad^{152/153}. Se prevé también que el intercambio de información entre Comisión y CdR sea constante. Además, si en cualquier fase del proceso decisorio el CdR entendiera que el principio de subsidiariedad puede verse comprometido, habrá de notificarlo a la mayor brevedad.

Es necesario también señalar que el 2 de mayo de 2012 se aprobó por parte del CdR una nueva estrategia para velar por la subsidiariedad^{154/155}. En esta nueva estrategia se fijan cuáles han de ser los objetivos:

*“El objetivo general de esta estrategia es que el CDR se convierta en un punto de referencia para la subsidiariedad dentro de la UE, capaz de ofrecer análisis de la subsidiariedad de calidad, principalmente en sus dictámenes, de ahí su contribución al debate sobre la subsidiariedad”*¹⁵⁶. A continuación, detalla los objetivos específicos:

¹⁵¹ Concretamente, han de darse alguno de estos cinco requisitos:

- Que el asunto sea competencia de las regiones o entes locales;
- Que la normativa comunitaria pueda afectar a los presupuestos regionales o locales;
- Que la acción de la Unión pueda influir en la cohesión territorial;
- Que el acto que se prevea aprobar “*sea especialmente sensible respecto de la subsidiariedad*”;
- Que el asunto pretenda concienciar a la ciudadanía europea “*sobre las políticas de la Unión en ámbitos que sean competencia del Comité*”.

¹⁵² En palabras del propio CdR: “*La Red de Seguimiento de la Subsidiariedad se creó para facilitar el intercambio de información entre los entes locales y regionales y la Unión a lo largo de todo el ciclo político de distintos documentos y propuestas legislativas que, tras su aprobación, tendrán un impacto directo en estos entes y en las políticas cuya responsabilidad les incumbe.*”

Entre sus miembros figuran parlamentos y gobiernos de regiones con competencias legislativas, entes locales y regionales sin competencias legislativas y asociaciones de entes locales de la Unión Europea”. Vid. Web del Comité de las Regiones. Recuperado de: <https://cor.europa.eu/es/our-work/pages/networks.aspx> (consulta de 3 de noviembre de 2018).

¹⁵³ Vid. VARA ARRIBAS, G.: “El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad, Fundación Manuel Giménez Abad*, n.º 2, diciembre 2011, pp. 29 y 30. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4047856> (consulta de 3 de noviembre de 2018).

¹⁵⁴ Vid. COMITÉ DE LAS REGIONES, Seguimiento de la subsidiariedad: una estrategia revisada para el Comité de las Regiones. Recuperado de: https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Documents/Subsidiarity%20Monitoring%20Revised%20Strategy/r_cdr606-2012_pt7a_rev1_nb_es.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 3 de noviembre de 2018).

¹⁵⁵ Vid. FROSINA, L.: *Op. cit.*, pp. 184 y siguientes.

¹⁵⁶ Vid. COMITÉ DE LAS REGIONES, Seguimiento de la subsidiariedad..., p. 3.

- Controlar el respeto hacia el principio de subsidiariedad durante todo el proceso legislativo;
- Mejorar la gobernanza de este seguimiento de la subsidiariedad;
- Involucrar a todos los actores del proceso en aras de velar por el principio y que el CdR se erija como el defensor del principio ante el TJUE.

Resulta interesante la división que hace la estrategia para velar por la subsidiariedad: antes de la aprobación de la iniciativa de la Unión y después de la aprobación de la iniciativa. En la fase anterior a la aprobación de la iniciativa, el CdR debería tener un programa de trabajo a modo de guía¹⁵⁷, que permitiera seleccionar aquellas iniciativas europeas que pudieran incidir en la subsidiariedad, y, una vez detectadas este tipo de iniciativas, se hará un seguimiento de las mismas, iniciándose “*automáticamente un proceso claro y normalizado en el CdR, en el que participarán todas las partes políticas y administrativas pertinentes, incluido el Servicio Jurídico*”¹⁵⁸.

En este sentido, también recuerda la estrategia el deber que tiene la Comisión Europea de realizar “*amplias consultas*” en la fase legislativa inicial. En este punto es donde debe entrar en juego el CdR para velar por la subsidiariedad, recordando que el Protocolo entre la institución y el órgano consultivo permite que el CdR participe en las evaluaciones de impacto previas de la Comisión Europea. Por ello, entiende la estrategia que “*debería intensificarse la cooperación con la Comisión Europea en el marco de este mecanismo a fin de evitar conflictos en relación con el cumplimiento del principio de subsidiariedad en una fase muy temprana en ámbitos de importancia clave para el CdR*”¹⁵⁹.

Cabe señalar además que el art. 5 del Protocolo 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece la obligación consistente en que los proyectos de actos legislativos deberían “*incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad*”¹⁶⁰.

Pero no solamente el CdR va a poder controlar la adecuación de las propuestas legislativas con el principio de subsidiariedad antes de la aprobación de la iniciativa, sino que después de la misma, dispondrá de mecanismos para hacerse valer. Así, como es lógico, utilizará los dictámenes para opinar sobre la adecuación a la subsidiariedad

¹⁵⁷ La estrategia prevé la creación de un grupo de expertos locales y regionales para colaborar con el programa de trabajo anual sobre la subsidiariedad. Vid. COMITÉ DE LAS REGIONES, Seguimiento de la subsidiariedad..., p. 12.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 6.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 7.

¹⁶⁰ Cabe mencionar que el art. 9 del Protocolo 2 sobre la aplicación de la subsidiariedad y proporcionalidad obliga a la Comisión Europea a presentar anualmente un informe sobre esta materia. Vid., por ejemplo, el informe anual de 2016. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/11/2017/ES/COM-2017-600-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 4 de noviembre de 2018).

de las propuestas, tal y como recoge el apartado 2 del art. 55 del Reglamento interno del CdR¹⁶¹:

“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”.

Como señala la estrategia, estas evaluaciones sobre la subsidiariedad en los dictámenes, deberían tener como consecuencia la introducción de enmiendas a los proyectos de actos legislativos, y *“justificar, cuando proceda, por qué una determinada iniciativa de la UE contraviene el principio de subsidiariedad”*¹⁶².

Llegados a este punto, hemos de explicar la nueva posibilidad que tiene el CdR de acudir al Tribunal de Luxemburgo cuando entienda que se ha infringido el principio de subsidiariedad¹⁶³. Esto queda contemplado explícitamente en el art. 8 del Protocolo 2:

“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, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del TFUE¹⁶⁴ por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.

De conformidad con los procedimientos establecidos en dicho artículo, el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el TFUE requiera su consulta”.

Es importante observar que el CdR solamente tendrá esta posibilidad cuando se trate de materias para las que la consulta al CdR resulte obligatoria, lo cual implica una limitación sustancial de ejercer este derecho para el CdR¹⁶⁵. A pesar de este gran logro, según la estrategia del CdR, se ha de entender esta posibilidad como la última opción a considerar.

Lo cierto es que, en nuestra opinión, sería deseable que en futuras reformas de los Tratados se habilite al CdR para que pudiera acudir al TJUE, no solamente en las materias para las que se necesite su consulta de manera preceptiva, sino en todas las

¹⁶¹ Vid. Reglamento interno del CdR de 31 de enero de 2014. Recuperado de: https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Europa/Seguimiento%20actividad/CdR_reglamento_interno.pdf (consulta de 4 de noviembre de 2018).

¹⁶² Vid. COMITÉ DE LAS REGIONES, Seguimiento de la subsidiariedad..., p. 8.

¹⁶³ Vid. CIENFUEGOS MATEO, M.: “La legitimación procesal de las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tras la reforma de Lisboa”, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 6/2011, parte Crónica, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2011, p. 14.

¹⁶⁴ El art. 263 TFUE regula el recurso de anulación, que es utilizado cuando se pretende anular *“una medida presuntamente contraria al Derecho de la Unión”*. Vid. PARLAMENTO EUROPEO, Las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, p. 2. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdfes/FTU_1.3.10.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 4 de noviembre de 2018).

¹⁶⁵ Vid. los arts. 58 y 59 del Reglamento interno del CdR.

materias que caigan bajo la actuación de las instituciones, a fin de seguir profundizando por el buen control del principio de subsidiariedad, sin hacer discriminaciones entre los asuntos.

2.3. El nuevo rol de los parlamentos regionales en la construcción europea

Otra novedad importantísima del Tratado de Lisboa, es el nuevo papel otorgado a los parlamentos regionales, a través de un mecanismo de “*alerta rápida*”¹⁶⁶ o “*early warning system*”^{167/168}.

El mecanismo se encuentra contenido en los arts. 6 y 7 del Protocolo 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. No obstante, conviene recordar que antes el art. 4 informaba sobre las remisiones que, en el marco del proceso legislativo, debían hacerse a los parlamentos nacionales. Así:

“La Comisión transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la Unión.

El Parlamento Europeo transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales.

El Consejo transmitirá los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones, así como los proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales.

El Parlamento Europeo transmitirá sus resoluciones legislativas y el Consejo sus posiciones a los Parlamentos nacionales inmediatamente después de su adopción”.

Es decir, se observa que el Derecho originario de la Unión pretende mantener informados en todo momento a los Parlamentos nacionales sobre las diferentes etapas del proceso legislativo, precisamente para involucrarlos también como supervisores de la subsidiariedad¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Vid. CIRÉFICA, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 389.

¹⁶⁷ Vid. FROSINA, L.: *Op. cit.*, pp. 187 y siguientes.

¹⁶⁸ Para profundizar sobre la experiencia de este mecanismo en relación con Euskadi, vid. OSÉS ABANDO, J.: “Alerta temprana y parlamentos autonómicos: fin de ciclo. La experiencia del Parlamento vasco”, en *Anuario de Derecho Parlamentario. Cortes Valencianas*, n.º 27, 2013. Recuperado de: <http://www.aelpa.org/actualidad/201310/AlertatempranayParlamento.pdf> (consulta de 5 de noviembre de 2018).

¹⁶⁹ En palabras de MOLINA DEL POZO, C. F.: “*Los intercambios entre parlamentos –desde la óptica de las representaciones nacionales y regionales– favorecen y fortalecen sus funciones dentro de cada país y contribuyen a la difusión mundial de los valores democráticos y la participación de las mismas en el proceso. Por lo tanto, la cooperación entre parlamentos con diferentes niveles de desarrollo es una valiosísima forma de impulsar la democracia*”. Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: “El largo camino recorrido desde la descentralización hasta el federalismo: el caso de la Unión Europea”, en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de*

En este sentido, resulta interesante traer a colación el Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, ya que va en consonancia con muchas cosas de las dispuestas en el Protocolo 2. De este modo, el art. 2 del Protocolo 1 viene a decir lo mismo prácticamente que el art. 4 del Protocolo 2.

Por su parte, el art. 4 del Protocolo 1 entra en relación directa con el art. 6 del Protocolo 2. El art. 4 Protocolo 1 dice que debe existir un plazo de tiempo de al menos ocho semanas entre el momento en que se transmite un proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales y la fecha en que se incluye el proyecto en el orden del día del Consejo¹⁷⁰. En esta línea, el párrafo 1 del art. 6 del Protocolo 2, establece que

“todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”.

Aquí es donde vemos que los Parlamentos regionales pueden entrar en juego en el proceso decisorio europeo^{171/172}.

No obstante, esta participación de los Parlamentos regionales queda en cierto modo limitada. Tal y como señala AUZMENDI DEL SOLAR, M., queda a discreción del Parlamento nacional consultar o no los Parlamentos regionales. La lógica del Derecho indica que, si se trata de asuntos que a nivel interno son competencia de las regiones, el Parlamento nacional deba preguntar al Parlamento regional. Sin embargo, no queda suficientemente claro a tenor de la redacción dada por el art. 6 del Protocolo 2. Señala también la autora que esta consulta al ente regional no resulta vinculante para el Parlamento nacional de cara a confeccionar el dictamen motivado¹⁷³.

El art. 7 del Protocolo 2 regula las características de este mecanismo de alerta temprana¹⁷⁴. Así, en su apartado 1, obliga al Parlamento Europeo, al Consejo y a la

Revisión, año 4, n.º 8, agosto 2016, p. 31. Recuperado de: <http://www.revistaspr.com/index.php/rstpr/article/viewFile/199/303> (consulta de 6 de noviembre de 2018).

¹⁷⁰ No obstante, reconoce el artículo 4 que puede haber excepciones en casos urgentes.

¹⁷¹ Vid. CORTÉS MARTÍN, J. M.: *Op. cit.*, p. 266.

¹⁷² Vid. AUZMENDI DEL SOLAR, M.: “El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida”, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 5/2010, parte Crónica, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 3 y siguientes.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 4.

¹⁷⁴ Vid. DE CASTRO RUANO, J. L.: “El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n.º 99, septiembre 2012, pp. 97, 98 y 99. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_

Comisión (principalmente¹⁷⁵), a tener en cuenta los dictámenes motivados provenientes de Parlamentos nacionales o alguna cámara de un Parlamento nacional. Además, recoge que cada Parlamento nacional tendrá dos votos¹⁷⁶.

Una vez emitidos los dictámenes motivados¹⁷⁷ por parte de los Parlamentos nacionales, si estos fueran como mínimo un tercio del total de votos, el proyecto de acto legislativo será estudiado nuevamente^{178/179/180}. Después de estudiarse por segunda vez, pueden ocurrir tres cosas: mantener el proyecto, cambiarlo en lo que deba ser cambiado, o retirarlo. La decisión, en cualquier caso, deberá estar suficientemente motivada.

El apartado 3 del art. 7 del Protocolo regula otra posibilidad, y es que puede suceder que los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales representen la mayoría simple de los votos. Ante esta situación, la Comisión deberá volver a estudiar la propuesta, y también podrá mantenerla, modificarla o retirarla. No obstante, y a diferencia de lo que ocurría cuando los dictámenes representaban a un tercio de los votos, si la Comisión decide mantener la propuesta (tras motivarla debidamente), se dará traslado de los dictámenes de los Parlamentos nacionales y del dictamen de la Comisión al legislador europeo (Parlamento y Consejo)¹⁸¹ para que sean tomados en consideración mientras se tramita la propuesta concreta.

Pues bien, una vez el Parlamento y el Consejo tengan en su poder todos los dictámenes, y antes de la conclusión de la primera lectura, estudiarán “*la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad*”. Ocurre que, si el 55% o

internacionals/99/el_sistema_de_alerta_temprana_para_el_control_de_la_subsidariedad_su_aplicacion_por_el_parlamento_vasco (consulta de 9 de noviembre de 2018).

¹⁷⁵ También obliga al grupo de Estados miembros, al TJUE, al Banco Central Europeo (BCE) y al Banco Europeo de Inversiones (BEI) si el proyecto legislativo proviene de ellos.

¹⁷⁶ Si el sistema parlamentario del país es bicameral, cada cámara tendrá un voto.

¹⁷⁷ Vid. Listado de documentos sobre los que se recibieron dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, contemplado en el Anexo del Informe anual de 2017 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:94148329-d6ca-11e8-9424-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_2&format=PDF, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 10 de noviembre de 2018).

¹⁷⁸ También se conoce como procedimiento de “*tarjeta amarilla*”. Vid. CIRÉFICA, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 390.

¹⁷⁹ Si el proyecto se asentase sobre lo dispuesto en el art. 76 del TFUE, en vez de un tercio, valdrá con un cuarto para volver a analizarlo.

¹⁸⁰ Cabe señalarse que “*en 2017 el legislador de la Unión adoptó por primera vez una propuesta legislativa sobre la que se había activado el denominado procedimiento de ‘tarjeta amarilla’*”.

Vid. COMISIÓN EUROPEA, Informe anual de 2017 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, doc. COM (2018) 490 final, 23 de octubre de 2018, p. 14. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:94148329-d6ca-11e8-9424-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 10 de noviembre de 2018).

¹⁸¹ Si se trata del procedimiento legislativo ordinario.

más de los miembros del Consejo o la mayoría de los votos del Parlamento, entienden que la propuesta no respeta el principio de subsidiariedad, dicha propuesta será rechazada^{182/183}.

2.4. La Comunicación de la Comisión Europea de 23 de octubre de 2018: robusteciendo el camino de la subsidiariedad

Recientemente la Comisión Europea publicó la Comunicación titulada “*Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE*”¹⁸⁴. Con esta Comunicación, lo que pretende la Comisión Europea, en esencia, es seguir afianzando el principio de subsidiariedad en el marco comunitario. En palabras de la Comisión:

*“Debe ser parte del proceso de reflexión en curso sobre la medida en que compete a la UE regular o no la vida cotidiana de los ciudadanos. Con este objetivo en mente, en la presente Comunicación se expone la manera en que debe reforzarse la función de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración de las políticas de la UE. En particular, se pone en marcha el seguimiento por la Comisión de las recomendaciones del Grupo Operativo, así como los medios para determinar dónde deben actuar otros. La Comisión se propone afinar los detalles en el marco del ejercicio de balance de la mejora de la legislación en el primer semestre de 2019...”*¹⁸⁵.

En este sentido, observamos que la Comunicación hace referencia al “Grupo Operativo”, pero, ¿qué es exactamente este Grupo Operativo? Pues bien, hemos de saber que el llamado Grupo Operativo se constituyó en noviembre de 2017. Su nombre completo es “Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y Hacer Menos

¹⁸² Es lo que se conoce como procedimiento de “*tarjeta roja*” o “*tarjeta naranja*”. Vid. CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel...*, p. 390.

¹⁸³ Como herramienta del sistema de alerta rápida, se introdujo un apartado en la web de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, llamado REGPEX, que tiene por objetivo mejorar el intercambio de información en el contexto de este nuevo sistema introducido por el Tratado de Lisboa. Según la estrategia del CdR de 2012: “*Concretamente, facilita el acceso a un catálogo completo de propuestas de la Comisión Europea y a enlaces a sitios web pertinentes para realizar un examen adecuado de la subsidiariedad. Gracias a REGPEX, los parlamentos regionales pueden consultar expedientes a medida en los que figura toda la información disponible vinculada a una serie de cuestiones consideradas de especial relevancia en relación con el Sistema de Alerta Rápida*”.

Vid. COMITÉ DE LAS REGIONES, Seguimiento de la subsidiariedad..., p. 13.

¹⁸⁴ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, doc. COM (2018) 703 final, 23 de octubre de 2018. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22aa97e7-d79e-11e8-90c0-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 7 de noviembre de 2018).

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 2.

Pero de Forma más Eficiente”. El presidente Juncker valoró la creación del Grupo Operativo diciendo que su deber será pasar “*revista con ojo muy crítico a todos los ámbitos estratégicos, con el fin de tener la certeza de que solo actuamos allí donde la UE aporta valor añadido*”¹⁸⁶.

El Grupo Operativo nació con una obligación: la de elaborar y enviar al presidente Juncker, como muy tarde el 15 de julio de 2018, un informe con recomendaciones sobre “*la mejor manera de respetar*” los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que además contenga disposiciones sobre aquellas materias que se podrían “*delegar o devolver*” a los Estados miembros y un estudio sobre “*las posibilidades de una mayor participación de los entes regionales y locales en el proceso decisorio y ejecutivo de la UE*”¹⁸⁷.

En detalle, el Grupo Operativo debía trabajar sobre tres cuestiones:

- 1) La participación de las regiones y los municipios en la creación y aplicación de la política europea;
- 2) El rol que juegan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en las instituciones y órganos de la UE;
- 3) Si existe la posibilidad de delegar en los Estados miembros algunas materias.

Pues bien, el 10 de julio de 2018, el Grupo Operativo presentó al presidente Juncker este informe^{188/189}. Dicho informe contiene nueve recomendaciones, que resumiremos brevemente:

- 1) Se recomienda la utilización de una “*plantilla de evaluación*” por parte de instituciones comunitarias y Parlamentos (nacionales y regionales) en aras de velar por la buena aplicación de la subsidiariedad y la proporcionalidad¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Vid. Comunicado de prensa de la Comisión Europea de 14 de noviembre de 2017: “Futuro de Europa: El presidente Juncker crea un grupo operativo para ‘hacer menos pero de forma más eficiente’”. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4621_es.htm, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 7 de noviembre de 2018).

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Vid. Comunicado de prensa de la Comisión Europea de 10 de julio de 2018: “Subsidiariedad y proporcionalidad: El Grupo Operativo presenta al presidente Juncker recomendaciones sobre una nueva forma de trabajar”. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4393_es.htm, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 7 de noviembre de 2018).

¹⁸⁹ Vid. Informe final: “Active Subsidiarity: A new way of working”. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 8 de noviembre de 2018).

¹⁹⁰ En el Anexo II de la Comunicación de 23/10/2018 se incluye un modelo de plantilla tipo para evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad, que está extraída del informe del Grupo Operativo de julio de 2018. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22aa97e7-d79e-11e8-90c0-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 9 de noviembre de 2018).

- 2) La segunda recomendación hace un llamamiento a la “flexibilidad” por parte de la Comisión en relación con el plazo de las ocho semanas que tienen los Parlamentos nacionales para enviar sus dictámenes motivados.
- 3) La tercera recomendación está muy relacionada con la segunda, pues propone una reforma del Protocolo 2 para que los Parlamentos nacionales tengan doce semanas en lugar de las ocho previstas, para enviar los dictámenes. Recuerda esta recomendación que los Parlamentos nacionales tienen que consultar a los regionales cuando una propuesta de la UE trate de materias que conforme al reparto competencial interno caigan bajo el paraguas regional.
- 4) La cuarta recomendación aboga claramente por dar un papel protagonista a los entes regionales y locales. Así, entiende que la Comisión “debería involucrar plenamente a las administraciones locales y regionales en sus procesos de consulta”. Pretende, en definitiva, dar una “mayor visibilidad” a la postura de estas administraciones en relación con la elaboración de la normativa comunitaria.
- 5) En esta recomendación se pretende hacer una mejor evaluación de los “impactos territoriales” de futuras propuestas legislativas.
- 6) Aquí vuelve a incidir en la plantilla de subsidiariedad, diciendo que los colegisladores (Parlamento y Consejo) deberían usarla de forma “sistemática”. Igualmente, señala que la Comisión tendría que informar a los colegisladores sobre las opiniones de los entes regionales y locales después de la “adopción de sus propuestas”. Se aconseja también que el ejecutivo y el legislativo de los Estados miembros recojan las posturas de los entes regionales y locales en la fase inicial del procedimiento legislativo. En este sentido, el Grupo Operativo aconseja a Parlamento Europeo y Consejo que prevean la invitación de representantes regionales y locales a sus encuentros.
- 7) En este punto se aconseja que los Parlamentos nacionales y regionales vinculen eficazmente las plataformas REGPEX¹⁹¹ e IPEX¹⁹² para que sus “inquietudes” sean más tenidas en cuenta.
- 8) Esta recomendación resulta bastante importante ya que aconseja que la Comisión elabore un mecanismo de tal suerte que permita analizar la normativa “desde la perspectiva de la subsidiariedad, la proporcionalidad, la simplificación,

¹⁹¹ En palabras del CdR: “REGPEX está diseñado para apoyar la participación de regiones con poderes legislativos en la fase temprana del procedimiento legislativo de la UE, el Sistema de Alerta Temprana. Además, está pensado como una fuente de información e intercambio entre los parlamentos regionales y los gobiernos en la preparación de sus análisis de subsidiariedad”. Vid. COMITÉ DE LAS REGIONES, REGPEX. Recuperado de: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 9 de noviembre de 2018).

¹⁹² El IPEX es una herramienta o plataforma de intercambio de información entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Vid. “IPEX, the platform for EU Interparliamentary Exchange”. Recuperado de: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/about/aboutIpexl.do>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 9 de noviembre de 2018).

la densidad legislativa y el papel de las administraciones locales y regionales". Y adicionalmente, sugiere que este mecanismo podría encontrar su base en la herramienta RETIF¹⁹³. También recomienda al CdR a implantar una *"red piloto de centros regionales para prestar apoyo a las revisiones de la aplicación de políticas"*.

- 9) Finalmente, la última recomendación insta a la Comisión y a los legisladores, a conseguir *"una aplicación más eficaz"* como alternativa a la elaboración de nueva legislación en aquellas materias donde el *"corpus de legislación existente está maduro o ha experimentado recientemente una revisión sustancial"*. Se trataría, por lo tanto, de aplicar mejor lo que ya hay en lugar de seguir creando más normativa¹⁹⁴.

Pues bien, una vez analizadas las nueve recomendaciones, la Comisión Europea en la Comunicación de 23 de octubre de 2018 saca dos grandes conclusiones:

- 1) Hay que elaborar una *"nueva forma de trabajar"* para crear una mejor normativa que vislumbre en todo momento los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La Comisión recoge el término acuñado por el Grupo Operativo de *"subsidiariedad activa"*¹⁹⁵, recalcando la necesidad de dotar de mayor protagonismo a entes locales y regionales.
- 2) Entiende la Comisión que se ha de buscar la eficiencia en la gestión de los recursos, pero no encuentra motivos para *"delegar competencias"* a los Estados miembros¹⁹⁶.

Al hilo de lo anterior y del informe del Grupo Operativo, la Comisión Europea en la Comunicación de octubre de 2018 propone cinco bloques de acciones para *"reforzar la función de la subsidiariedad y la proporcionalidad"*:

¹⁹³ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Adecuación y eficacia de la normativa (RETIF): Resultados y próximas etapas, doc. COM (2013) 685 final, 2 de octubre de 2013. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:97b27b3a-2ceb-11e3-8d1c-01aa75ed71a1.0009.01/DOC_1&format=PDF, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 9 de noviembre de 2018).

¹⁹⁴ Vid. las nueve recomendaciones del Grupo Operativo en el Anexo I de la Comunicación de 23 de octubre de 2018 sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, doc. COM (2018) 703 final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22aa97e7-d79e-11e8-90c0-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 9 de noviembre de 2018).

¹⁹⁵ En palabras de la Comisión, según se recoge en la pág. 6 de la Comunicación de 23 de octubre de 2018: *"El concepto de 'subsidiariedad activa' fue utilizado por el Grupo Operativo para denotar una mayor implicación de todas las partes interesadas y de las autoridades locales y regionales a lo largo de todo el ciclo político"*.

¹⁹⁶ En las Conclusiones de la Comunicación de 23 de octubre de 2018, la Comisión *"acoge con satisfacción la importante conclusión del Grupo Operativo de que la Unión aporta un valor añadido en todos los ámbitos en los que actúa"*.

Vid. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad..., p. 12.

- 1.º) *Fomentar una comprensión común de la subsidiariedad y la proporcionalidad:* Recuerda la Comisión Europea que en 2015 se publicó una directriz cuyo fin era el de orientar para una mejor aplicación de la normativa. En este sentido, la Comisión propone integrar la plantilla contemplada en el Anexo II de la Comunicación de 23 de octubre de 2018, y que propuso el Grupo Operativo, en la mencionada directriz¹⁹⁷. Afirma la Comisión Europea que los colegisladores (Parlamento Europeo y Consejo), hacen con asiduidad modificaciones importantes en las propuestas iniciadas por la Comisión, pero que estas modificaciones no se evalúan en términos de respeto al principio de subsidiariedad y proporcionalidad. Por ello, la Comisión solicita a los colegisladores a que evalúen estos puntos. También aboga la Comisión por que los Parlamentos nacionales utilicen la plantilla de evaluación del Anexo II de la Comunicación. En esta línea, la Comisión hace un llamado a la transparencia. Así, entiende que cuanto más transparente sea el procedimiento legislativo, más sensibilizados estarán los entes regionales.
- 2.º) *Capacitar a los Parlamentos nacionales para que hagan un control más eficaz:* En este punto, recuerda la Comisión que, a efectos del plazo de ocho semanas que tienen los Parlamentos nacionales para emitir los dictámenes, no se tiene en cuenta el mes de agosto. Sin embargo, entiende que el período de Navidad y Año Nuevo tampoco deberían contarse y emplaza a los colegisladores a ofrecer su postura al respecto. También indica que se debe poner más atención a los dictámenes de los Parlamentos nacionales, por lo que deja entrever que se introducirá un nuevo tipo de respuesta junto con las ya existentes (“tarjeta amarilla” y “tarjeta naranja o roja”), en la que, cuando no se llegue a los estándares del tercio de votos, pero exista “un número significativo de Parlamentos nacionales que expresen consideraciones similares”, se dé una “respuesta agregada” por parte de la Comisión. Esta respuesta será transmitida a los colegisladores sin ánimo de retrasar el procedimiento. Igualmente, la Comisión defiende que en esta “respuesta agregada”, se podrán incluir también aquellas consideraciones que la Comisión estime oportuno sobre dictámenes emitidos por Parlamentos regionales enviados directamente al ejecutivo europeo.
- 3.º) *Conseguir una participación más activa de regiones y entes locales:* Este punto es especialmente importante para el tema que nos ocupa. Así, en palabras de la Comisión, “la importante voz de los entes locales y regionales es a menudo ignorada en las fases iniciales de la elaboración de las políticas. Las autoridades locales y regionales y las asambleas regionales [...] están en la vanguardia de la aplicación de la legislación

¹⁹⁷ Vid. la directriz #5 sobre la base legal, la subsidiariedad y la proporcionalidad. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-5_en_0.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 9 de noviembre de 2018).

de la Unión”¹⁹⁸. Para abordar esta cuestión, la Comisión propone algunas alternativas, como por ejemplo “revisar sus cuestionarios” para que reflejen mejor aquellos aspectos de mayor interés para los entes regionales y locales. También buscará fórmulas para mejorar el modo de informar sobre las posiciones de estos entes territoriales¹⁹⁹. Igualmente, hace un llamado a estos entes subestatales para que participen en la creación de políticas a través de la web de la Comisión²⁰⁰.

- 4.º) *Introducir mejoras en la evaluación y presentación de repercusiones*: Reconoce la Comisión que, cuando es necesario, se llevan a cabo evaluaciones de impacto territorial para ver cómo pueden afectar las propuestas legislativas a las regiones y municipios europeos. En este sentido, la Comisión adelanta que incluirá en sus evaluaciones de impacto territorial un análisis de la subsidiariedad “de forma más clara”. Al hilo de lo anterior, reconoce que para que las evaluaciones de impacto territorial sean lo más precisas posibles, se necesita una “participación más activa” de los entes subestatales²⁰¹.
- 5.º) *Evaluar la normativa en vigor con un enfoque basado en la subsidiariedad*: En este punto, toman especial relevancia la configuración y gestión de la plataforma RETIF (programa de adecuación de la normativa), cuyo fin es “mantener la legislación de la Unión apta para su fin y simplificarla en la medida de lo posible, sin debilitar los objetivos previstos”^{202/203}. Al hilo de lo establecido en el informe del Grupo Operativo de julio de 2018, la Comisión Europea entiende que existen razones para reformar la plataforma RETIF. Una de estas reformas iría en la dirección de “ampliar el enfoque” de la Plataforma para incluir cinco puntos: subsidiariedad, proporcionalidad, densidad legislativa, el rol de los entes subestatales a la hora de aplicar normativa comunitaria y profundización de la simplificación legislativa. La Comisión entiende que también hay que

¹⁹⁸ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad..., p. 10.

¹⁹⁹ Asegura que modificará la directriz sobre la mejora de la legislación para dar mayor visibilidad a las posiciones de los entes regionales y locales.

²⁰⁰ Como recoge la propia Comunicación de 23 de octubre de 2018 en su página 10, el link de la web es: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_es (consulta de 7 de noviembre de 2018).

²⁰¹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad..., p. 11.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ En palabras de la Comisión, “es fundamental garantizar que la legislación siga siendo adecuada a sus fines y dé los resultados que los legisladores de la UE perseguían en el momento de adoptarla. Parte central del esfuerzo de la Comisión por simplificar la legislación es atajar los costes innecesarios y eliminar las cargas administrativas sin poner en peligro los objetivos políticos”.

Vid. COMISIÓN EUROPEA, Conclusión del programa de mejora de la legislación: mejores soluciones y mejores resultados, doc. COM (2017) 651 final, 24 de octubre de 2017, p. 8. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-651-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 9 de noviembre de 2018).

fomentar la presencia de los entes subestatales. En este orden de ideas, la Comisión hace una especial mención a los actos delegados y los actos de ejecución, ya que el Grupo Operativo mostró “*su preocupación por la utilización de actos delegados y actos de ejecución, en los que la Comisión está habilitada por el Parlamento Europeo y el Consejo para adoptar normas específicas de ejecución de la legislación de la UE...*”. En este orden de cosas, la Comisión propone que, en el futuro, la Plataforma RETIF analice pormenorizadamente este tipo de actos, garantizando el trato sistemático de los mismos²⁰⁴.

Finaliza la Comunicación de 23 de octubre de 2018 sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad con unas breves conclusiones:

- En consonancia con el Grupo Operativo, la Comisión Europea entiende que hay que clarificar la “*prioridad de las actividades*” y los recursos han de gestionarse “*de forma más eficaz*”.
- También hace seguidismo de la llamada “*subsidiariedad activa*” planteada por el Grupo Operativo y emplaza al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Europeo, a los Parlamentos nacionales, a los gobiernos nacionales y a las autoridades subestatales a ofrecer su opinión en relación con lo planteado por el Grupo Operativo y por la propia Comisión Europea.

Se señala que la Presidencia austriaca celebrará los días 15 y 16 de noviembre de 2018 en Bregenz (Austria) una conferencia cuyo fin será “*mantener un diálogo significativo sobre el refuerzo de la función de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración de las políticas de la UE*”^{205/206}.

Además, adelanta la Comunicación de la Comisión qué temas se tratarán en dicha conferencia, y que aquí reproducimos:

- Las instituciones y organismos deberán decir si utilizarán la plantilla de evaluación de la subsidiariedad recogida en el Anexo II de la Comunicación de 23 de octubre de 2018²⁰⁷.

²⁰⁴ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad..., p. 12.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 13.

²⁰⁶ Como señala la Comunicación de 23 de octubre de 2018, la conferencia de Bregenz se nombrará: “La subsidiariedad como principio rector de la Unión Europea”.

²⁰⁷ Cabe señalar que, en relación con la subsidiariedad, la plantilla de evaluación contiene una serie de preguntas, entre otras:

- “¿Cumple la propuesta los requisitos de procedimiento del Protocolo n.º 2?”
- “¿Contiene la exposición de motivos (y cualquier evaluación de impacto) que acompaña la propuesta de la Comisión una justificación adecuada sobre la conformidad con el principio de subsidiariedad?”
- “¿Pueden los Estados miembros alcanzar de manera suficiente los objetivos de la acción propuesta actuando solos (necesidad de la acción de la UE)?”

- El CdR deberá buscar fórmulas para sensibilizar a sus miembros en relación con las opciones posibles a fin de ser un actor directo en el desarrollo de las políticas de la UE.
- El establecimiento por parte del CdR de los llamados “centros regionales” para visibilizar las experiencias de los entes subestatales a la hora de confeccionar políticas comunitarias.
- Los colegisladores (Parlamento Europeo y Consejo) deberán estudiar las repercusiones sobre la subsidiariedad cuando introduzcan modificaciones a una propuesta.
- Los colegisladores deberán acordar si el período de Navidad y Año Nuevo dejará de ser hábil a efectos del plazo de las ocho semanas que tienen los Parlamentos nacionales para emitir sus dictámenes.
- Los colegisladores deben seguir las recomendaciones del Defensor del Pueblo Europeo²⁰⁸ y de la jurisprudencia del TJUE más reciente en aras de conseguir mayores cuotas de transparencia en sus labores, y, además, deberán estudiar la opción de “*implicar a las autoridades locales y regionales en el procedimiento legislativo*”.
- Los colegisladores y la Comisión Europea tienen que mejorar la “*trazabilidad*” del proceso normativo mediante la creación de una base de datos.
- Las autoridades de los Estados miembros tienen que analizar cómo pueden implicar de mejor manera a las autoridades subestatales en el procedimiento normativo²⁰⁹.

Esperamos que de la Conferencia de Bregenz se extraigan conclusiones que permitan seguir dando pasos hacia una unión política con las regiones como uno de los principales valedores de la democratización del proyecto europeo, en forma de federación *sui generis*. La futura Federación Política Europea habrá de ser necesariamente regional, ya que una ambición tan alta no puede alcanzarse sin los entes territoriales más próximos a los ciudadanos, junto con los entes locales. Esa identificación del ciudadano de a pie con su región, debe servir de trampolín para estimular en la conciencia de la ciudadanía el vínculo emocional región - Unión Europea, de tal suerte que cuanto más se potencie la participación de los entes regionales en la toma de decisiones comunitarias, más evidente se haga la necesidad de construir y mantener una Federación europea fuerte, democrática

— “¿Pueden los objetivos de la acción propuesta lograrse mejor a escala de la UE debido a la dimensión o a los efectos de dicha acción (valor añadido de la UE)?”

²⁰⁸ Vid. por ejemplo el resumen de la decisión en la investigación estratégica OI/2/2017/TE relativa a la transparencia del proceso legislativo del Consejo. Recuperado de: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/summary/es/94906>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 10 de noviembre de 2018).

²⁰⁹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad..., p. 13.

y defensora de las realidades regionales, muchas veces ensombrecidas por la larga sombra de los Estados miembros.

3. ENTES REGIONALES Y GOBERNANZA MULTINIVEL: PILAR FUNDAMENTAL PARA LA RENOVACIÓN DE LA UE Y EL FORTALECIMIENTO DE SU LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Los entes locales y regionales son los grandes ausentes del proceso de toma de decisión de la UE. Por una parte, los Estados, reunidos en el marco del Consejo Europeo tienen la importante tarea de impulsar el proyecto común. Por otra parte, el Consejo de la UE (que reúne a los respectivos ministros de los Estados miembros en función de la materia de que se trata), conjuntamente con el Parlamento Europeo (cuyos miembros son directamente elegidos por los ciudadanos de la UE), ejercen como colegisladores. Por tanto, con este reparto de poder, cualquier iniciativa de índole regional parece excluida *de facto*. Tampoco las competencias otorgadas al Comité de las Regiones, a pesar de haber sido ampliadas tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa²¹⁰, permiten resolver esta cuestión.

Ahora bien, cabe afirmar que, a pesar de lo anterior, la situación que viven los entes subestatales dentro de la organización de la UE ha evolucionado considerablemente desde los inicios de la integración europea. Si bien es cierto que, en un primer momento, tenían un rol eminentemente pasivo, aplicando, en gran medida, decisiones adoptadas por los Estados sin que esos últimos escuchen sus pretensiones, este hecho ha cambiado. Hoy en día, podemos decir que su papel es mucho más activo tanto dentro del escenario europeo como dentro de sus propios ordenamientos jurídicos internos: implementan políticas, participan a una reestructuración de sus territorios, cooperan entre ellos para atender a necesidades comunes.

La “Europa de las Regiones”, denominación que hace referencia a esta voluntad de asociar plenamente a los entes locales y regionales al proceso de decisión europeo, parecía ofrecer soluciones concretas a una amplia variedad de problemas inherentes al modelo de integración: progresiva centralización de los poderes y de las competencias a nivel europeo, “déficit democrático” de la UE, excesiva burocratización y falta de transparencia de Bruselas, imposibilidad de la UE de responder de manera adecuada a las inquietudes de los ciudadanos europeos, etc. Si bien es cierto que el modelo de

²¹⁰ Para un análisis detallado sobre el reparto competencial, vid. MOLINA DEL POZO, C. F. y BERGAMASCHINE MATA DIZ, J.: “La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa”, en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.º 118, 2013.

integración así propuesto ya no es de actualidad, especialmente desde la introducción dentro del glosario de la UE del concepto de “gobernanza multinivel”, lo cierto es que al menos tuvo el mérito de mostrar lo fundamental para la UE del siglo XXI que es integrar el fenómeno regional dentro de los procesos decisorios.

Precisamente, el debate lanzado en 2017 por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, sobre el futuro de la UE constituye una excelente oportunidad para fomentar el principio de asociación, base de la gobernanza europea, lo que permitiría, sin duda alguna, mejorar el proceso democrático europeo, tan criticado tanto por los ciudadanos como por los propios políticos nacionales²¹¹, y, por la misma ocasión, la gobernabilidad de la UE, debilitada tras las recientes crisis vividas a través el continente (financiera, social, política, migratoria), y que podría verse aún más afectada tras las próximas elecciones europeas en mayo de 2019²¹².

3.1. La gobernanza multinivel: un concepto a favor de la toma en consideración de los entes regionales dentro del proceso de integración

Según la Real Academia Española, la gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”²¹³. Aplicado a la compleja situación de la UE, la Comisión Europea ha desarrollado este concepto a través de un Libro Blanco²¹⁴. Para el ejecutivo de la UE, la gobernanza europea debe permitir implicar más a los ciudadanos, definir políticas y

²¹¹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Libro Blanco sobre el futuro de Europa, doc. COM (2017) 2025: “Estas tendencias no harán sino acentuarse y continuarán cambiando la forma en que funciona la democracia, creando nuevas oportunidades para facilitar el debate público e implicar a los ciudadanos europeos. Sin embargo, Europa y los Estados miembros deben actuar más rápidamente para interactuar con los ciudadanos, responsabilizarse en mayor medida y cumplir mejor y más rápido lo que se ha acordado de forma colectiva” (p. 13).

Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²¹² Del 23 al 26 de mayo de 2019. Según las últimas encuestas, por primera vez se espera que los tradicionales partidos políticos europeístas caigan por debajo del 50%. Asimismo, se espera que en torno a un tercio de los escaños serán ocupados por partidos euroescépticos. Recuperado de: https://www.abc.es/internacional/abc-elecciones-europeas-2019-mision-2019-evitar-euroescpticos-utilicen-fondos-europeos-para-boicotear-201811050330_noticia.html (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²¹³ Recuperado de: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=gobernanza> (consulta de 14 de noviembre de 2018). Vid., sobre los orígenes del término, MOLINA DEL POZO, C.F.: “Una vez más, en torno a la idea de la gobernanza en la Unión Europea”, en *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 66-67, 2014, p. 26.

²¹⁴ Vid. COMISIÓN EUROPEA, La gobernanza europea, un Libro Blanco, doc. COM (2001) 428 final. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>,

legislaciones más eficaces, comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial, y centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros.

En apariencia, la aplicación del concepto aparece relativamente sencilla. Sin embargo, era sin contar con la crucial problemática que ha venido afianzándose desde casi dos décadas en torno a la legitimidad democrática de la UE²¹⁵, todavía sin resolver. En efecto, ¿Cómo explicar a un ciudadano irlandés, por ejemplo, que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa es legítima, cuando el propio pueblo votó mediante referéndum en su contra?²¹⁶ ¿Cómo explicar a unos ciudadanos franceses o holandeses que este mismo Tratado, que recoge en gran medida el non-nato Tratado-Constitucional, constituye ahora la base de la UE, a pesar de sus votos negativos?²¹⁷ Tampoco los resultados de las últimas elecciones al Parlamento Europeo (2014), el cual tiene, recordamos, como misión principal representar a los pueblos, permiten afirmar que la institución se encontrará en la capacidad de salvaguardar sus intereses cuando el 54% de los españoles o el 87% de los eslovacos se abstuvieron de acudir a las urnas²¹⁸.

En este sentido, la afirmación hecha por la Comisión Europea en el año 2001 sigue plenamente en vigencia: por una parte, los europeos esperan de los dirigentes que encuentren soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad; pero, al mismo tiempo, esos mismos ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos. El artículo 2 del TUE, en su versión revisada tras Lisboa, recuerda²¹⁹, es cierto, que la UE se fundamenta, entre otros, en el principio de democracia. Sin embargo, esta afirmación resulta en la práctica insuficiente y no permite luchar en contra de este preocupante fenómeno de “déficit democrático” que acaricia al conjunto de la estructura organizativa de la UE²²⁰.

© Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018). Vid, asimismo, sobre este documento, MOLINA DEL POZO, C.F.: “Una vez más, en torno a la idea...”, pp. 28 y siguientes.

²¹⁵ Vid., CIRÉFICE, R.: “¿Todavía existe un déficit democrático en la Unión Europea?”, en *ECISA Argentina*, n.º 12, 2010; SCHMITTER, P. C.: “¿Puede la gobernanza legitimar la Unión Europea?”, en *European Journal Of Legal Studies*, n.º 1, European University Institute, Florencia, 2007, p. 2.

²¹⁶ Recordamos que 53,4% de los votantes irlandeses rechazaron el Tratado de Lisboa el 12 de junio de 2008.

²¹⁷ El 54,87% de los electores franceses rechazaron por referéndum dicho Tratado el 29 de mayo de 2005. El 1 de junio, fueron el 61,6% de los holandeses los que lo rechazaron.

²¹⁸ La participación total fue del 42,61%.

²¹⁹ Artículo 2 TUE: “*La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres*”.

²²⁰ Vid. ANDERSEN, S. S. y BURNS, T.: “The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance”, en ANDERSEN, S. S. y ELIASSEN, K.: *The European Union: How Democratic Is It?*, SAGE, Londres, 1996; CASTRO QUINTAS, C.: “Evaluando

Como perfectamente resumía en su momento la Comisión, “tanto los parlamentos como los Gobiernos nacionales son conscientes de este problema (...). Son muchos los que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean. A menudo se percibe a la Unión como algo remoto y, al mismo tiempo, demasiado intervencionista”²²¹. Muchas veces, es la propia actuación de las instituciones europeas la que debilita considerablemente la razón de ser de la UE. Un ejemplo de esta situación lo constituye el Parlamento Europeo²²², órgano que debería representar a la democracia europea en todo su esplendor. Sin embargo, la falta de información otorgada a los ciudadanos en cuanto a sus objetivos, asociada a su opaca actuación, tiene como consecuencia directa una sensación que, para una inmensa mayoría de la población, Europa se está construyendo sin ellos, sin consultarlos²²³, y además en aspectos primordiales tales como la inmigración, el empleo o la educación.

La falta, bastante generalizada, de transparencia por parte de las instituciones, especialmente de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, hace que la participación ciudadana sea escasa²²⁴. De manera general, podemos decir que no hay, o apenas,

el déficit democrático de la UE: hacia una perspectiva más participativa”, en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, volumen 14, n.º 1, 2015; CHRYSOCHOOU, D. N.: “EU democracy and the democratic deficit”, en CINI, M.: *European Union Politics*, Oxford University Press, 2003; HÉRITIER, A.: “Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective”, en *Journal Of European Public Policy*, Vol. 6, n.º 2, Routledge Taylor & Francis, 1999; HÖRETH, M.: “No Way Out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, n.º 2, Routledge, Taylor & Francis, 1999; LORD, C.: *Democracy in the European Union*, Sheffield Academic Press, University Association for Contemporary European Studies, Sheffield, 1998; LORD, C.: *Legitimacy, Democracy and the EU: When Abstract Questions Become Practical Policy Problems*, Policy Paper 03/00, 2000; LORD, C. y BEETHAM, D.: “Legitimizing the EU: Is There a “Post-parliamentary Basis” for its Legitimation?”, en *Journal Of Common Market Studies*, Vol. 39, n.º 3, John Wiley & Sons, 2001; LORD, C. y MAGNETTE, P.: “E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU”, en *Journal Of Common Market Studies*, Vol. 42, n.º 1, 2004; y WEILER, J. H.: *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999.

²²¹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *La gobernanza europea...*, p. 1.

²²² Vid. WEILER, J. H.: *Europa, fin de siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. Para el autor, la significación más común del déficit democrático es la de la debilidad de los poderes del Parlamento Europeo (p. 104). Vid, asimismo, BERMEJO GARDE, M.: “Instituciones Europeas y Déficit democrático”, en PAU I VALL, F.: *Parlamentos y Regiones en la Construcción de Europa: IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, AELPA y Tecnos, Madrid, 2003. Según ATTINA, F., el déficit democrático proviene de la lejanía en la que se encuentran los representantes parlamentarios de los ciudadanos con respecto a los momentos inicial y final del proceso decisorio comunitario. Vid. ATTINA, F.: *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 31.

²²³ Vid. BARROSO, A.: “¿Existe una brecha europea entre elites y ciudadanos?”, en *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 71, Madrid, 2007.

²²⁴ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Informe sobre la ciudadanía de la UE 2017. Fortaleciendo los derechos de los ciudadanos en una Unión de cambio democrático, p. 17. Recuperado de: ec.europa.eu/

comunicación entre el ente supranacional y su base²²⁵. Y cuando existe algún tipo de canal de información, los ciudadanos de la UE, poco acostumbrados a las problemáticas europeas, no las entienden²²⁶ o las entienden mal, generando complicaciones innecesarias. Siguiendo a la Comisión Europea, esta compleja situación se puede esquematizar de la siguiente manera²²⁷: 1) a los ciudadanos, la Unión les parece incapaz de actuar eficazmente frente a problemas claros (desempleo, riesgos alimentarios o delincuencia); 2) sin embargo, cuando la Unión actúa eficazmente, es raro que se le reconozca el debido mérito: en efecto, no existe conciencia de que la mejora de los derechos y de la calidad de vida proceden de decisiones europeas, y no nacionales; 3) del mismo modo, los Estados miembros no aciertan a transmitir adecuadamente lo que la UE está haciendo o lo que ellos mismos están haciendo dentro de la Unión; es más, muchas veces, culpan a “Bruselas” con excesiva ligereza de las decisiones difíciles que ellos mismos han acordado o incluso propiciado; 4) finalmente, muchos ciudadanos desconocen las diferencias que existen entre las instituciones: no saben quiénes adoptan las decisiones que los afectan y no consideran que las instituciones puedan canalizar eficazmente sus puntos de vista o sus preocupaciones.

El método comunitario²²⁸, tan elogiado en sus primeros momentos, parece estar cada vez más al borde del abismo, sin encontrar ningún tipo de sustituto formal que permita el adecuado funcionamiento de una Unión Europea ampliada a 30 o más Estados²²⁹.

newsroom/document.cfm?doc_id=42011, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²²⁵ Vid. MOUSSIS, N.: “La construction européenne et le citoyen: Déficit démocratique ou déficit d’information?”, en *Revue du Marché Commun et de l’Union européenne*, n.º 436, 2000.

²²⁶ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate, doc. COM (2005) 494 final, 13 de octubre de 2005. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0494&from=ES>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²²⁷ Vid. COMISIÓN EUROPEA, La gobernanza europea..., p. 8. Reiterado en COMISIÓN EUROPEA, Libro Blanco sobre el futuro de Europa, p. 12: “*La práctica de echar la culpa a ‘Bruselas’ de los problemas y atribuirse el mérito de los logros en el país respectivo, el hecho de no asumir como propias las decisiones adoptadas conjuntamente y la costumbre de señalar con el dedo a otros ya han demostrado ser perjudiciales. Los europeos no son inmunes a estas claras muestras de desunión*”.

²²⁸ El método comunitario designa el proceso de toma de decisiones que permite a la Unión Europea funcionar de modo transparente, eficaz y democrático. Está basado en la interacción entre tres instituciones autónomas: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros (que forman conjuntamente lo que se ha dado en llamar el “triángulo institucional”). Véase Memo/02/102 (22 de mayo de 2002). Recuperado de: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-02-102_es.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²²⁹ Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: “El largo camino recorrido desde la descentralización...”, p. 24: “*Dicha reforma debe comprenderse para que su realización adquiera la profundidad que, en realidad, precisa, procediendo a cambiar cuanto sea necesario en el contexto de un rediseño del sistema institucional actual, capaz de soportar la presencia de más de una treintena de Estados en el modelo de integración europeo y construido para hacer frente a un esquema diferente a nivel internacional en los próximos años futuros*”.

De ahí la urgente necesidad de encontrar una solución, aunque sea atípica, que sea capaz de seguir con los objetivos de la construcción europea sin tocar, no obstante, sus fundamentos institucionales²³⁰. En este sentido, la gobernanza aparece como una posible salvación²³¹. Sería la única capaz de sobrepasar el marco jurídico tradicional de funcionamiento de las instituciones públicas europeas²³².

El termino en sí resulta bastante difícil de delimitar²³³. RHODES, que inspiró en gran parte el trabajo de la Unión Europea, define la gobernanza de la siguiente manera: “La gobernanza se refiere a las redes autoorganizativas e interorganizativas, caracterizadas por la interdependencia, el intercambio de recursos, las reglas del juego y la autonomía significativa del estado”²³⁴. Para el autor, el concepto tiene cuatro características: la gobernanza sería más amplia que el gobierno, dado que implica también a actores no públicos; la influencia de los recursos con los que cuentan los actores es fundamental y la necesidad de intercambiar esos recursos y negociar objetivos comunes hace que los miembros de la red estén interactuando continuamente; las interacciones se fundamentan en la confianza y se desarrollan a modo de juego cuyas reglas son negociadas y acordadas por los participantes en la red; las redes son autónomas, se auto organizan y no rinden cuentas ante los poderes públicos, aunque estos pueden dirigirlas de forma indirecta e imperfecta²³⁵.

²³⁰ Ibídem, p. 23.

²³¹ Vid. EISING, R. y KOHLER-KOCH, B.: “Governance in the European Union: a comparative assessment”, en KOHLER-KOCH, B. y EISING, R.: *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, Taylor & Francis Group, 1999; HIX, S.: “The Study of the European Union II: the ‘new governance’ agenda and its rival”, en *Journal Of European Public Policy*, Vol. 5, n.º 1, Routledge, Taylor & Francis Group, 1998; o JACHTENFUCHS, M.: “The Governance Approach to European Integration”, en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, n.º 2, John Wiley & Sons, 2001.

²³² Vid. BLUMANN, C. y DUBOUIS, L.: *Droit institutionnel de l’Union Européenne*, 3ª Edición, Lexis Nexis, París, 2007, p. 164. Vid., asimismo, Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa, Preámbulo (Comité de las Regiones, 3 de abril de 2014, DO C 174 de 7 de junio de 2014, p. 1): “La gobernanza multinivel nos ayuda a aprender los unos de los otros, a experimentar soluciones políticas innovadoras, a compartir las mejores prácticas y a seguir desarrollando la democracia participativa, acercando la Unión Europea a los ciudadanos. Creemos que optar por la gobernanza multinivel contribuirá a profundizar la integración de la UE, al seguir fortaleciendo los vínculos entre nuestros territorios y superando las barreras administrativas que plantea la aplicación de la normativa y de las políticas, así como las fronteras geográficas que nos separan”. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.174.01.0001.01.SPA, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²³³ Vid. RHODES, R. A. W.: “The New Governance: Governing Without Government”, en *Political Studies*, Vol. 44, n.º 4, 1996 y RHODES, R. A. W.: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.

²³⁴ La traducción es nuestra. En palabras de RHODES, R. A. W.: “Governance refers to self-organizing, interorganizational networks, characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state”. Vid. RHODES, R. A. W.: *Understanding Governance: Policy Networks...*, p. 11.

²³⁵ También podemos citar a la *Comisión on Global Governance*, que considera que la gobernanza es “la suma de diferentes modos en que los individuos y las instituciones, públicos y privados, gestionan los asuntos

Este método de gobernar, en redes, plantaría un nuevo tipo de relación entre el poder, el mercado y la sociedad, reduciendo por la misma ocasión la primacía del sacro santo Estado-nación²³⁶. Lo que se pretende es que, gracias a las interacciones de actores, tanto públicos como privados, los problemas de la sociedad puedan resolverse de manera conjunta, creando oportunidades en la sociedad, prestando atención a las instituciones como contextos para estas interacciones de gobierno y estableciendo un fundamento normativo para todas estas actividades²³⁷. El valor del concepto reside en gran medida en su capacidad para proveer un marco de análisis de los cambios experimentados en los procesos mediante los cuales se desarrolla la acción de gobernar²³⁸, en su relación colectiva con la economía y la política pública²³⁹. En esencia, “*la gobernanza se refiere a los modos y medios en que las diferentes preferencias de los ciudadanos se transforman en efectivas elecciones de políticas, a como la pluralidad de intereses sociales se transforma en acción unitaria y logra la conformidad de los actores sociales*”²⁴⁰.

Aplicado a la UE, la gobernanza permite regular deliberadamente las relaciones sociales y los conflictos subyacentes por medios e instituciones fiables y perdurables, en lugar del uso directo del poder y de la violencia²⁴¹. Se trata de un proceso político continuo, que permite definir objetivos explícitos para la sociedad e intervenir en ella para conseguir esos objetivos²⁴². Se coordina y se confiere una dirección y un significado

comunes. Es un proceso continuo de cooperación y acomodación entre intereses diversos y conflictivos. Incluye a las instituciones oficiales y las dotadas con poderes ejecutivos, así como los acuerdos informales sobre los que los pueblos y las instituciones se ponen de acuerdo o que prevén serán de su interés. Vid. ALLI ARANGUREN, J.-C.: “Gobernanza europea”, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Zaragoza, 2013, p. 21. Informe “Our Global Neighborhood” (1995). Recuperado de: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/> (consulta de 14 de noviembre de 2018). Y según la propia ONU, se trata del “conjunto de diferentes procesos y métodos a través de los cuales los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan los asuntos comunes”.

²³⁶ Vid. LE GALÈS, P. y THATCHER, M.: *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Logiques politiques, París, 1995. Vid., asimismo, CIRÉFICE, R. y CARMONA BAYONA, E. F.: “El nuevo concepto de soberanía en un mundo globalizado: especial referencia a la gobernanza multinivel en la Unión Europea”, 2018, inédito.

²³⁷ Vid. KOOIMAN, J.: *Governing as Governance*, SAGE, Londres, 2003, p. 4.

²³⁸ Vid. STOKER, G.: “Governance as Theory: Five Propositions”, en *International Social Science Journal*, Vol. 50, n.º 155, 1998, pp. 17-18.

²³⁹ Vid. BOYER, W. W.: “Political Science and the 21st Century: From Government to Governance”, en *PS: Political Science & Politics*, Vol. 23, n.º 1, Cambridge University Press, 1990, p. 51.

²⁴⁰ Vid. KOHLER-KOCH, B.: “The evolution and transformation of European governance”, en KOHLER-KOCH, B. y EISING, R.: *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, 1999, p. 14.

²⁴¹ Vid. JACHTENFUCHS, M.: *Op. cit.*, p. 246.

²⁴² Vid. JACHTENFUCHS, M. y KOHLER-KOCH, B.: “Governance and Institutional Development”, en WIENER, A. y DIEZ, T.: *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2004, p. 99.

a acciones y recursos públicos y privados²⁴³. La “nueva gobernanza”²⁴⁴, tal como ha sido introducida en el orden jurídico de la UE, parte de dos premisas: en primer lugar, la UE no es un Estado, sino un sistema único de gobernanza no jerárquica, regulativa y deliberativa; en segundo lugar, su legitimidad deriva de una red compleja de interlocutores públicos / privados y agencias ejecutivas casi autónomas, que se ocupa principalmente de la desregulación y re-regulación del mercado, a través de procesos mayoritariamente transparentes y consensuados²⁴⁵.

Sin duda alguna, cabe afirmar que es la naturaleza multinivel del sistema la que hace toda su originalidad²⁴⁶, en el que cohabitan una variedad de instituciones, tanto supranacional como nacional y subnacional²⁴⁷. Y es dentro de esta estructura única que actores, centrales y no centrales de los Estados miembros y supraestatales de la UE, toman decisiones de obligado cumplimiento, persiguiendo de este modo sus objetivos en múltiples arenas interrelacionadas²⁴⁸. Siguiendo a la doctrina, el conjunto de este modelo puede caracterizarse por tres rasgos principales²⁴⁹: 1) en primer lugar,

²⁴³ Vid. PETERS, B. G. y PIERRE, J.: “Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?”, en BACHE, I. y FLINDERS, M.: *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004, p. 78.

²⁴⁴ Vid. MAYNTZ, R.: “Nuevos desafíos de la teoría de la Governance”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000. La palabra *governance* ha experimentado una evolución semántica. Inicialmente se utilizaba como sinónimo de *governing* o proceso de gobierno mediante organizaciones especializadas. Hoy en día, podemos decir que el alcance del término se ha ampliado con dos nuevas acepciones: por un lado, se utiliza sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el seno de redes decisionales mixtas; por otro lado, se utiliza para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y de las organizaciones entendidas como formas primarias de construcción del orden social.

“Podría ocurrir que, con la extensión del paradigma politológico originario para absorber todas las formas individuales de coordinación, o de orden social, esto comportara una excesiva extensión del propio paradigma, acabando por anular la atención selectiva indispensable que —al menos para la mente humana— es un requisito de la construcción teórica. En todo caso, no se trataría de una teoría de la ‘governance’ política, sino de una teoría mucho más general de las dinámicas sociales, convirtiéndose así, no en una simple extensión de la primera, sino en un paradigma completamente nuevo” (p. 40).

Vid., asimismo, SCHMITTER, P. C.: “Introductory Report: What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished”, 2001, p. 202.

²⁴⁵ En palabras de HIX, S.: “*The EU is transforming politics and government at the European and national levels into a system of multi-level, non-hierarchical, deliberative and apolitical governance, via a complex web of public/private networks and quasi-autonomous executive agencies, which is primarily concerned with the deregulation and reregulation of the market*”. Vid. HIX, S.: *Op. cit.*, p. 54.

²⁴⁶ Vid. MARKS, G., HOOGHE, L. y BLANK, K.: “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, en *Journal Of Common Market Studies*, Vol. 34, n.º 3, John Wiley & Sons, 1996.

²⁴⁷ Vid. HOOGHE, L. y MARKS, G.: *The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration*, 1997: “*A single, though diverse, polity, a system of multi-level governance that encompasses a variety of authoritative institutions at supranational, national, and sub-national levels of decision-making*” (p. 1).

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 5.

²⁴⁹ Vid. MARKS, G., HOOGHE, L. y BLANK, K.: *Op. cit.*, pp. 346-347.

las instituciones comunitarias (Comisión, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia) influyen sobre las decisiones adoptadas a nivel europeo; mientras los entes regionales y locales pueden participar en los procesos decisorios de la UE, sin que los Gobiernos centrales puedan controlar plenamente este acceso; 2) en segundo lugar, los Estados no ejercen ningún tipo de monopolio sobre la toma de decisión, pero al contrario deben compartir su poder con otros actores de la integración, especialmente en lo que se refiere al funcionamiento diario de la UE; 3) finalmente, todos los escenarios en los que se toma decisiones están mutuamente interconectados entre ellos²⁵⁰, lo que permite unas relaciones bidireccionales directas entre el conjunto de los actores.

Esa descentralización del poder en múltiples jurisdicciones, que posibilita nuevas formas de gobernar²⁵¹, presenta indudablemente importantes beneficios, siendo actualmente el más importante la capacidad de adaptar el proceso decisorio en función de las preferencias casi personales de la ciudadanía. Asimismo, resulta ser un marco mucho más idóneo para obtener compromisos políticos que, en el escenario tradicional, no se alcanzarían. También cabe señalar que esta especie de competición entre los actores incentiva la innovación y la experimentación, que no se daría en otro contexto. En efecto, resulta evidente que la introducción de este concepto es esencial para no repetir, en el marco de la UE, la misma división competencial, muchas veces poco eficiente²⁵², que existe dentro de los sistemas estatales entre los distintos niveles de poder. No es relevante aquí el nivel jerárquico entre los actores, sino más bien la voluntad de unirse, con el fin de elaborar conjuntamente actos normativos.

Si bien es cierto que este modelo no está exento de críticas²⁵³, nos parece importante resaltar que, en la práctica, esta asociación atípica entre actores de distintos niveles se enmarca perfectamente dentro de la filosofía de la UE que ha venido perfilándose desde

²⁵⁰ Vid. HOOGHE, L.: “The Mobilisation of Territorial Interests and Multilevel Governance”, en BALME, R., CHEBANET, D. y WRIGHT, V.: *L'action collective en Europe*, Presses de Sciences Po, París, 2002, p. 348.

²⁵¹ Vid. MARKS, G. y HOOGHE, L.: “Contrasting Visions of Multi-level Governance”, en BACHE, I. y FLINDERS, M.: *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004.

²⁵² Vid. MARKS, G. y HOOGHE, L.: *Op. cit.*

²⁵³ Para ciertos autores, no se trataría de una teoría, sino de una “metáfora”. Vid. KEATING, M.: “La política territorial y el nuevo regionalismo”, en MORATA, F.: *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, p. 212. Además, se examinaría el gobierno en sentido clásico, y no la gobernanza. Vid. JORDAN, A.: “The European Union: an evolving system of multilevel governance... or government?”, en *Policy & Politics*, Vol. 29, n.º 2, 2001, p. 201. Tampoco tendría sentido adjuntar el calificativo de “multinivel”, dado que, por definición, esta idea es ajena a la existencia de relaciones jerárquicas entre los actores. Vid. BACHE, I. y FLINDERS, M.: “Themes and Issues in Multi-level Governance”, en BACHE, I. y FLINDERS, M.: *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004, p. 6.

Por otra parte, centrarse, casi siempre, en tres niveles de descentralización territorial del poder tampoco sería adecuado. Vid. GEORGE, S.: “Multi-level Governance and the European Union”, en BACHE, I. y FLINDERS, M.: *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004, p. 124; y JORDAN, A.: *Op. cit.*, p. 201. Asimismo, resultaría erróneo hablar de “un” nivel regional en la UE: en efecto, las autoridades

su creación: experimentar soluciones no tradicionales para ir superando lo que muchas veces se puede percibir como una falta de legitimidad de la acción europea²⁵⁴. Dicha Europa en asociación, que permite superar la problemática clásica del monopolio del Estado central²⁵⁵, poco adecuado a lo que es actualmente la UE, refuerza claramente el proceso decisorio europeo, pudiendo además restaurar el vínculo perdido entre la UE y su propia base, sus ciudadanos.

Al fin y al cabo, nos referimos intrínsecamente a la propia gobernabilidad de la UE²⁵⁶ cuando tratamos la problemática de la gobernanza²⁵⁷. La UE necesita encontrar instrumentos innovadores, con el fin de garantizar la mayor eficacia posible de su acción. Busca nuevas fuentes de legitimidad, a través de técnicas que le permitiría acercarse a los ciudadanos²⁵⁸. La coordinación de las acciones o la asociación entre varios niveles de poder va en este camino, la UE intenta asegurar que sus intervenciones sean las más adecuadas a sus necesidades.

El desarrollo de esta forma original de gobernar, que toma en cuenta múltiples niveles, al mismo tiempo que hace abstracción de toda jerarquía²⁵⁹, debe conducir a ni

regionales son muy diversas y existen muchas diferencias de un Estado a otro. Sin olvidar que la gobernanza multinivel tiende a ignorar a los actores no centrales distintos a las regiones.

Para otros autores, el equilibrio institucional se vería modificado, lo que conduciría, en cierta medida, a una descomunitarización de las políticas comunes. Vid. BLUMANN, C. y DUBOUIS, L.: *Op. cit.*, p. 169. La participación tan amplia de actores no legisladores conduciría a la adopción de normas que tendrían alcance meramente recomendatorio. Vid. BENZ, A.: “Compounded Representation in EU Multi-Level Governance”, en KOHLER-KOCH, B.: *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, 2003, p. 101. Se renuncia a los valores del gobierno democrático a cambio de acomodación, consenso y eficiencia en la gobernanza. Vid. PETERS, B. G. y PIERRE, J.: *Op. cit.*, p. 55.

²⁵⁴ Vid. KOHLER-KOCH, B.: *Op. cit.*, p. 14.

²⁵⁵ Vid. MARKS, G. y HOOGHE, L.: *Op. cit.*

²⁵⁶ Vid. GAUDIN, J.-P.: *Pourquoi la gouvernance?*, Presses de Sciences Po, La Bibliothèque du citoyen, París, 2002, pp. 55-58.

²⁵⁷ Vid. Romano PRODI, en el momento de la transmisión del Libro Blanco sobre la gobernanza a todos los actores que participaron en su elaboración: “*Nous nous sommes demandés comment faire mieux entendre toutes les voix qui peuvent contribuer à améliorer les processus décisionnels européens, comment rendre les procédures communautaires plus transparentes et compréhensibles, comment responsabiliser davantage nos institutions, comment affermir la coopération avec les régions, les administrations locales, la société civile (...). L’objectif n’est pas de court-circuiter les États membres ou les institutions nationales (qui restent le fondement de notre ‘Union des peuples et des États’); il s’agit de favoriser de nouvelles synergies et de nouvelles formes de consultation et de partenariat pour que l’Europe devienne ‘l’affaire de tous’.*”

²⁵⁸ En palabras de MOLINA DEL POZO, C.F.: “*En este orden de ideas, cabe afirmar que, los ciudadanos europeos aspiran a conseguir una Europa estable, sostenible, respetuosa con el medio ambiente, creadora de derechos sociales, garantizadora de buenas condiciones de vida y de trabajo. Y, en definitiva, todo ello se logra a través de la actuación conjunta de las instituciones y los Estados, y sobre todo, con la implicación de la ciudadanía europea en las actuaciones diversas llevadas a cabo.*” Vid. MOLINA DEL POZO, C.F.: “Una vez más, en torno a la idea...”, p. 28.

²⁵⁹ En palabras de MORATA, F.: la gobernanza multinivel “(...) presupone la existencia de diversas arenas políticas, grandes y pequeñas, territoriales y funcionales, pero no de arenas jerárquicamente superiores

más ni menos que “legislar mejor”²⁶⁰. Instaurada en el año 1992 con el fin de mejorar de manera sustancial la transparencia, esta iniciativa comunitaria va a convertirse en una estrategia global para la acción de la UE²⁶¹, plasmada a partir del año 2003 en un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, a favor de la simplificación del proceso legislativo (reiterado en 2016)²⁶². En esta serie de documentos, las tres instituciones van a acordar una mayor coordinación, transparencia y accesibilidad de las informaciones, así como una mejor coherencia entre las políticas²⁶³. Para ellas, el uso de consultas públicas y de consultas a los interesados, la evaluación *ex post* de la legislación vigente y las evaluaciones de impacto de las nuevas iniciativas deben contribuir a lograr dicho objetivo. Y para apoyarlas en esta delicada tarea, un Comité de Control Reglamentario²⁶⁴ va a ser instituido, cuya función central consiste en el control de calidad y en el apoyo a la labor de evaluación de la Comisión²⁶⁵.

e inferiores. La vía más democrática para construir la UE debería partir de una aproximación de este tipo y no de una pirámide de poderes inspirada en el viejo modelo centro-periferia típico de un Estado que, aunque se resista a desaparecer como ideología, resulta ya obsoleto. Vid. MORATA, F: “Regiones y gobernanza multinivel en la UE”, en MORATA, F: *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, p. 47.

²⁶⁰ “Legislar mejor” es una iniciativa comunitaria. Fue aprobada durante la Cumbre europea de Edimburgo (11-12 de diciembre de 1992). Dicha cumbre adoptó una serie de medidas específicas en materia de transparencia en torno a tres temas: acceso a los trabajos del Consejo, información sobre el papel del Consejo y sus decisiones, simplificación y mejor acceso a la legislación comunitaria. Dichas medidas constituyen la ejecución de la “*Declaración de Birmingham*”, del 16 de octubre de 1992.

²⁶¹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, La gobernanza europea, legislar mejor, doc. COM (2002) 275 final, 5 de junio de 2002. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/juri/20040218/020275ES.pdf>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018). Vid., asimismo, COMISIÓN EUROPEA, Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE, doc. COM (2015) 215 final, 19 de mayo de 2015. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=ES>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018). Vid. también la última Comunicación en esta materia: COMISIÓN EUROPEA, Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte, doc. COM (2016) 615 final, 14 de septiembre de 2016. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=ES>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²⁶² Vid. Acuerdo interinstitucional “*Legislar mejor*” (DO C 321, 31 de diciembre de 2003, p. 1). Sustituido por el acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016 (DO L 123, 12 de mayo de 2016, p. 1).

²⁶³ Acuerdo interinstitucional de 13 de abril de 2016, p. 2: “*En el ejercicio de las facultades previstas por los Tratados y en cumplimiento de los procedimientos establecidos en los mismos, y recordando la importancia que conceden al método comunitario, las tres Instituciones acuerdan respetar principios generales del Derecho de la Unión, como los principios de legitimidad democrática, subsidiariedad y proporcionalidad, y seguridad jurídica. Conviene asimismo en fomentar la sencillez, la claridad y la coherencia en la redacción de la legislación de la Unión, así como la mayor transparencia del procedimiento legislativo*”.

²⁶⁴ Este Comité viene a sustituir, desde 2015, al antiguo Comité de Evaluación de Impacto (IAB - Impact Assessment Board).

²⁶⁵ El Comité examina todos los proyectos de evaluación de impacto, las evaluaciones y los controles de adecuación de la legislación vigente de la Comisión y emite los correspondientes dictámenes

Esta voluntad de coherencia va finalmente generalizarse al conjunto de las actividades de la UE. Cada vez más, resulta imprescindible nutrirse de la experiencia de otros actores, entre los cuales figuran los entes locales y territoriales, para dar coherencia a las políticas de la UE, especialmente sobre una base territorial²⁶⁶. Principio general de acción, de racionalización de la acción pública europea y de cooperación en el marco del reparto competencial²⁶⁷, la coherencia, que constituye una obligación general para la UE, contribuye claramente a mejorar las acciones europeas a través de métodos y procedimientos que se inspiran directamente en la gobernanza europea²⁶⁸. No se trata de ninguna manera de uniformizar los sistemas, sino de armonizarlos, con el fin de instaurar una cooperación leal²⁶⁹ entre los actores y, correlativamente, una solidaridad sobre el conjunto del territorio europeo²⁷⁰.

Sin duda alguna, la coherencia va a la par con la gobernanza. En efecto, la gobernanza busca una coherencia entre sus actores, que sean públicos o privados, plasmándose tanto en el momento de la adopción de las iniciativas como en el momento de la ejecución de las decisiones, así como durante su seguimiento, y coordinando al conjunto de los interlocutores. Combinadas, coherencia y gobernanza quieren lograr el mismo objetivo: generar una acción pública europea mucho más eficaz, utilizando como medios de actuación los principios de flexibilidad, descentralización, participación, concertación y reparto de responsabilidades.

y recomendaciones. Está presidido por un director general de la Comisión. Se compone de tres altos funcionarios de la Comisión y tres expertos ajenos a la Comisión.

²⁶⁶ En palabras de KEATING, M.: *“Partiendo de la importancia del territorio como elemento esencial del regionalismo, este contempla las regiones como sistemas de regulación social que, en algunos casos, devienen actores dentro del Estado y en el contexto internacional”*. Vid. KEATING, M.: “La política territorial y el nuevo regionalismo”, p. 213. Vid., asimismo, COMISIÓN EUROPEA, Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE: *“A todos los niveles –local, regional, nacional y a nivel de la Unión–, son aquellos a quienes concierne la legislación quienes mejor comprenden la repercusión que tendrá esa legislación y quienes pueden aportar las justificaciones necesarias para mejorarla”* (p. 3).

²⁶⁷ Artículo 7 del TUE: *“La Unión velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias”*.

²⁶⁸ Por ejemplo, COMISIÓN EUROPEA, La gobernanza europea - Un Libro Blanco: *“La Comisión tiene la intención de aprovechar este diálogo reforzado con los Estados miembros, sus regiones y ciudades, para elaborar indicadores que permitan detectar los ámbitos en que aún se precisa una mayor coherencia”* (p. 10). Vid., asimismo, COMITÉ DE LAS REGIONES, Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel (DO C 211 de 4 de septiembre de 2009, p. 1): *“La elección de los instrumentos pertinentes constituye el criterio primordial para garantizar la eficacia del método comunitario y hacer evolucionar los estándares de la gobernanza europea, dando más importancia a la diferenciación y a la especialización. La articulación de estos instrumentos entre los distintos niveles de poderes se convierte, por consiguiente, en una garantía para la coherencia de la intervención comunitaria”* (p. 14).

²⁶⁹ Vid., especialmente, el artículo 4.3 del TUE.

²⁷⁰ STJUE, *Comisión c. Italia*, 7 de febrero de 1973 (39/72). Vid., asimismo, BOUTAYEB, C.: *La solidarité dans l'Union Européenne. Pierre angulaire d'un système juridique*, Dalloz, Colección Thèmes et commentaires, París, 2011.

Esta voluntad de cambiar el proceso decisorio europeo deriva en gran medida de la obsolescencia del método sectorial hasta el momento utilizado²⁷¹. Las autoridades locales y regionales, protagonistas, tanto voluntariamente como no²⁷², en el momento de la ejecución del derecho de la UE, instaron a los demás actores a recurrir de manera mucho más sistemática a una planificación, mediante planes y programas de ordenación del territorio, para articular mejor las políticas comunitarias entre ellas²⁷³. Dos ideas principales salieron de las discusiones: diálogo territorial²⁷⁴ y experimentación de instrumentos convencionales tripartitos (los entonces llamados “contratos por objetivos”²⁷⁵). Concretamente, y partiendo de este acto contractual²⁷⁶, así como del análisis de impacto de las políticas sobre los propios territorios, la Comisión Europea va a proponer una aplicación diferenciada de las mismas en función de los Estados, de las especialidades locales y regionales y de la situación de los territorios.

Dicho método convencional va rápidamente a beneficiarse de una gran aceptación. En la práctica, el mecanismo instaurado es bastante sencillo. Cada

²⁷¹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, La gobernanza europea - Un Libro Blanco: “*Deberá tenerse en cuenta el impacto territorial de las políticas comunitarias en ámbitos tales como el transporte, la energía o el medio ambiente. Estas políticas deben formar parte de un todo coherente. Tal y como se precisa en el segundo informe sobre la cohesión, es preciso evitar una lógica demasiado sectorial*” (p. 10).

²⁷² En palabras de LEVRAT, N.: “*Les collectivités territoriales se situent à la fois comme les acteurs (volontaristes) et révélateurs (bien malgré elles) d'une demande de cohésion*”. Vid. LEVRAT, N.: *L'Europe et ses collectivités territoriales*, 1ª Edición, P.I.E. Peter-Lang, Bruselas, 2005, p. 288.

²⁷³ Conclusiones del Segundo Foro sobre la cohesión, organizado en Bruselas los días 21 y 22 de mayo de 2001, Conclusiones y recomendaciones, apartado 71, p. 12 (REGIO-2001-01297-0021FR-TRA-00 (EN). Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/debate/documents/synthe_es.pdf; © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²⁷⁴ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la UE, doc. COM (2003) 811 final, 19 de diciembre de 2003. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0811&from=ES>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018). Vid., asimismo, el Discurso de Romano Prodi (SPEECH/04/231), “*Un dialogue pour une époque de changement*”, Reunión inaugural de diálogo con las asociaciones de autoridades locales y regionales, Parlamento Europeo, Bruselas, 10 de mayo de 2004. Recuperado de: http://ec.europa.eu/doriel/fileDownload.do;jsessionid=1qr7R4tpt72oP2IIVZeQ12blRff7XnZ82EuPE_b02ALUGqE4vmHJ!-898031139?docId=257223&cardId=257223, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²⁷⁵ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales, doc. COM (2002) 709 final, 11 de diciembre de 2002. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0709&from=ES>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²⁷⁶ *Ibidem*. Hablamos de contratos tripartitos para describir los contratos celebrados entre la UE – representada por la Comisión–, un Estado miembro y autoridades regionales y locales en aplicación directa del Derecho comunitario derivado de carácter vinculante (reglamentos, directivas o decisiones). Hablamos de convenios tripartitos por objetivos para describir los convenios celebrados entre la Comisión, un Estado miembro y autoridades regionales y locales al margen de un marco comunitario vinculante.

convenio debe formular los objetivos²⁷⁷ que se quieren lograr a través de este contrato. En todo caso, se deben respetar las reglas institucionales vigentes y velar a favor de una correcta articulación entre los actores. Dos aspectos resaltan de este método: por una parte, los mecanismos son mucho más ágiles y flexibles, dado que se utiliza de manera generalizada la concertación entre los distintos niveles participantes, acercando las realidades territoriales a las problemáticas europeas; por otra parte, el papel del Estado es fundamental, en cuanto coordinador de esas relaciones triangulares. Debe evaluar el impacto de las políticas de la UE, tomando siempre en consideración los entes locales y regionales, así como definir, junto con la Comisión, las orientaciones y los objetivos de los contratos a ejecutar, asumiendo la responsabilidad de ellos²⁷⁸.

Esta figura resultó ser atractiva, porque mucho más acorde a las realidades que encontramos a lo largo del continente europeo. Los contratos, plurianuales, fijan objetivos generales, pero que deben ser precisos. Permiten la evaluación de varios escenarios posibles, en función de las circunstancias coyunturales del momento. Favorecen sin lugar a duda una aplicación diferenciada de las políticas de la UE, que permite tomar en cuenta las especificidades del territorio de ejecución, así como el respectivo sistema constitucional existente. Además, tienen un enorme valor añadido: se simplifica los procedimientos, se mejora la eficacia de las medidas y la ejecución de la política es mucho más rápida²⁷⁹.

En 2006, el Comité de las Regiones propondrá una reforma de esos acuerdos, a favor de la elaboración de “pactos territoriales”²⁸⁰. Como idea central resalta la voluntad

²⁷⁷ Vid. COMISIÓN EUROPEA, La gobernanza europea - Un Libro Blanco: “*La Comisión es asimismo partidaria de comprobar si, en el marco de las disposiciones de los Tratados vigentes, la aplicación de ciertas políticas comunitarias podría lograrse más adecuadamente mediante contratos tripartitos ‘por objetivos’. Tales contratos se celebrarían entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales designados al efecto*” (p. 10).

²⁷⁸ En caso de disfuncionamiento del acuerdo tripartito, se aplican las disposiciones europeas de derecho común relativas a los contratos tripartitos; para los convenios, las cláusulas de inejecución están establecidas caso por caso.

²⁷⁹ Vid. MEYER HEINE, A.: “Pour une nouvelle gouvernance dans l’Union européenne: les ‘contrats et les conventions d’objectifs’ ou la conceptualisation d’une association des collectivités territoriales à la mise en œuvre des normes communautaires”, en LUCHAIRE, Y.: *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, L’Harmattan, París, 2006.

²⁸⁰ Vid. Dictamen CdR n.º 135/2006 fin, La aplicación de los Pactos Territoriales Europeos: propuesta de revisión de los contratos y convenios tripartitos, DO C 51 de 6 de marzo de 2007, p. 31. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.051.01.0031.01.SPA&toc=OJ:C:2007:051:TOC, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018). Vid., asimismo, Dictamen CdR n.º 89/2009 fin, Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel: el CdR recomienda “*el establecimiento de Pactos Territoriales Europeos, capaces de asociar, de modo voluntario, a los distintos niveles de gobierno competentes, a fin de adaptar la aplicación de los grandes objetivos y prioridades políticos de la UE, sobre bases asociativas con los entes regionales y locales*” (p. 2).

de establecer una asociación con las autoridades regionales y locales en el momento de definir los objetivos y las prioridades de las distintas políticas de la UE, con el fin de “*luchar contra los efectos negativos de la concentración de la toma de decisiones, de la dispersión de la acción y de la dilución de los resultados*”²⁸¹. Asimismo, propone que “*las reformas estratégicas comunitarias importantes se acompañen con un plan de acción territorial concertado entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones, que prevea mecanismos políticos destinados a facilitar la apropiación, la realización y la evaluación de las políticas aplicadas, y dotado de un plan de comunicación descentralizada*”²⁸². También recomienda una sistematización de la evaluación de impacto territorial (EIT), para determinar de manera adecuada las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las decisiones europeas sobre los territorios. Entendido como “*instrumento para evaluar la repercusión territorial de una iniciativa política o una propuesta legislativa en los entes locales y regionales teniendo en cuenta sus objetivos y perspectivas en materia de política de desarrollo territorial*”²⁸³, la EIT va progresivamente a generalizarse a partir del año 2013, demostrando la cada vez mayor asociación de los entes locales y regionales al proceso decisorio europeo.

3.2. El principio de asociación: base de la nueva gobernanza europea y fundamento para el desarrollo de una democracia más participativa dentro de la UE

Encontramos el punto de partida del principio de asociación dentro del concepto de la gobernanza multinivel, el cual refleja la existencia, en la UE, de competencias que se solapan entre los distintos niveles de gobierno y la interacción de los actores políticos a través de estos niveles²⁸⁴. En otros términos, es la imagen de una constelación de instituciones que actúan informalmente a través de redes en las que confluyen los actores supranacionales, nacionales y subnacionales²⁸⁵.

²⁸¹ Dictamen CdR n.º 89/2009 fin, p. 14.

²⁸² *Ibidem*, p. 2.

²⁸³ Vid. Dictamen del Comité de las Regiones - Evaluación del impacto territorial, DO C 280 de 27 de septiembre de 2013, p. 13. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52013IR0029>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²⁸⁴ Vid. HOOGHE, L. y MARKS, G.: “Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel”, en MORATA, F.: *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

²⁸⁵ Vid. BANCHOFF, T. y SMITH, M. P.: “Conceptual Legitimacy in a Contested Polity”, en BANCHOFF, T. y SMITH, M. P.: *Legitimacy and the European Union*, Routledge, Taylor & Francis Group, 1999, p. 12.

Definida como “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”²⁸⁶, la gobernanza multinivel va a servirse de los principios rectores instituidos en el marco genérico de la gobernanza europea²⁸⁷ para ir diseñando dispositivos específicos en pro de una mejora de la acción pública europea: apertura (transparencia), participación, responsabilidad, eficacia y coherencia²⁸⁸. Para lograr la máxima aceptación del concepto, se adopta un marco eminentemente flexible, utilizando métodos capaces de adaptarse a los fines de la integración europea²⁸⁹. Su objetivo: generalizar el principio de asociación²⁹⁰, lo relevante aquí es que el conjunto de los actores que tienen intereses en los objetivos definidos pueda participar²⁹¹.

²⁸⁶ Carta de la Gobernanza Multinivel, 2014, Preámbulo.

²⁸⁷ El Libro Blanco sobre la gobernanza europea, sin nunca utilizar la expresión de gobernanza multinivel, trataba, sin embargo, dicha asociación estrecha de los poderes locales y regionales en la elaboración y la ejecución de las políticas de la UE dentro del ordenamiento europeo.

²⁸⁸ En palabras de MOLINA DEL POZO, C.F.: “Como sabemos, la buena gobernanza aparece prevista de manera indirecta en el art. 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como derecho a una buena administración. Por consiguiente, no puede sustentarse que la gobernanza sea un concepto idílico o utópico, sino más bien una realidad cada vez más tangible que fundamenta su existencia sobre una serie de principios que rigen las actuaciones tanto institucionales como con la participación conjunta de los Estados miembros”. Vid. MOLINA DEL POZO, C.F.: “Una vez más, en torno a la idea...”, p. 29.

²⁸⁹ Vid. Luc Van den Brande, presidente del CdR, doc. COR/09/75, Bruselas, 17 de junio de 2009, sobre el Libro Blanco del CdR relativo a la gobernanza multinivel: “Construir Europa en asociación es el gran reto de la Unión Europea. Las expectativas de los ciudadanos y los objetivos políticos esenciales de la Unión Europea han de converger: la Europa de los ciudadanos, el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo sostenible nos permitirán hacer frente a los desafíos de la globalización. Por eso, el Comité de las Regiones propone hoy instaurar una verdadera cultura de la cooperación que garantice la legitimidad, la transparencia y la eficacia del funcionamiento comunitario y, sobre todo, que favorezca la participación en el proceso europeo”. Recordamos, asimismo, los términos utilizados en la Carta del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel en Europa, cuando dice: “Abogamos por una Europa de la gobernanza multinivel consistente 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 (...)”.

²⁹⁰ Vid. Dictamen CdR n.º 89/2009 fin, p. 5: “El Libro Blanco se inscribe en un marco político voluntarista con el fin de ‘construir Europa en asociación’”. Vid., asimismo, Carta de la Gobernanza Multinivel, 2014, Preámbulo: “Reconocemos la necesidad de TRABAJAR JUNTOS EN ASOCIACIÓN para lograr una mayor cohesión económica, social y territorial en Europa. Ningún nivel de gobernanza puede afrontar solo nuestros retos”.

²⁹¹ STJUE, Francia c. Comisión, 13 de noviembre de 1991 (C-303/90). El abogado general, en sus conclusiones sobre el asunto “Código de conducta”, decía al respecto que “partiendo del presupuesto de que la acción estructural desarrollada por la Comisión es complementaria de las acciones nacionales correspondientes a las que contribuye, se ha institucionalizado una suerte de diálogo permanente entre la Comisión y el Estado miembro interesado a fin de repartir las tareas y poner en común los recursos humanos implicados en las acciones estructurales comunitarias, en aras de una mayor eficacia”.

El concepto de asociación, en cuanto principio rector de la gobernanza multinivel, ha venido desarrollándose sobre todo en el marco de la política regional²⁹². Política considerada como clave para el desarrollo de las regiones europeas²⁹³, se entendió que resultaba estrictamente necesario asociar, entre otros, a los entes locales y regionales en los diálogos previos a la toma de decisión²⁹⁴, dado su condición privilegiada de actores democráticos más próximos a los ciudadanos²⁹⁵. Desde la reforma de los Fondos Estructurales llevada a cabo en 2006, este diálogo, que quiere ser lo más abierto posible, se plasma en una “cooperación estrecha”²⁹⁶ entre la Comisión y cada Estado miembro, que implica un sistema de participación, en el cual los distintos actores (instituciones, Estados, entes locales y regionales, sociedad civil) intentan elaborar, conjuntamente, conclusiones o propuestas que tomen en cuenta los puntos de vista de los interesados. Fundamentalmente, lo que se pretende es que se genere mayor confianza y, sobre todo, comprensión, entre el conjunto de los interlocutores. La nueva reforma de la política de cohesión, que opera desde 2013, sigue en esta misma dirección, e introduce una cooperación aún más directa entre la UE, los Estados y los demás actores²⁹⁷.

²⁹² Vid., en este sentido, el Reglamento n.º 2052/88 del 24 de junio de 1988, así como los Reglamentos n.º 4253/88, 4254/88, 4255/88 y 4256/88 del 19 de diciembre de 1988.

²⁹³ Vid. MOLINA DEL POZO, C.F.: “La regulación de la cohesión en el contexto de la Unión Europea”, en *Foro de Córdoba: publicación de doctrina y jurisprudencia*, n.º 113, 2007.

²⁹⁴ El Libro Blanco establecía, sobre este punto, las bases para un diálogo previo más sistemático, especialmente con los representantes de los entes locales y regionales, a través de asociaciones nacionales y europeas. Vid. COMISIÓN EUROPEA, *La gobernanza europea - Un Libro Blanco*, p. 10: “*Diálogo sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las administraciones regionales y locales*”.

²⁹⁵ En este sentido, el Libro Blanco del CdR sobre la gobernanza multinivel refuerza esta aprehensión: “*El Comité de las Regiones entiende la gobernanza multinivel como 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. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. Suscita, mediante un enfoque integrado, la coparticipación de los distintos niveles de gobernanza en la elaboración de las políticas y de la legislación comunitarias, a través de mecanismos diversos (consultas, análisis de impacto territorial, etc.)*” (p. 6).

Vid., asimismo, COMISIÓN EUROPEA, *El principio de asociación en la implementación de los Fondos del Marco Estratégico Común: elementos para un Código de Conducta Europeo sobre la Asociación*, doc. SWD (2012) 106 final, 24 de abril de 2012, p. 6. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_es.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

²⁹⁶ Vid. el artículo 11.1 del Reglamento n.º 1083/2006 del 11 de julio de 2006 (DO L 210 de 31 de julio de 2006, p. 25): “*Los objetivos de los Fondos se llevarán a cabo en el marco de una estrecha colaboración (denominada en lo sucesivo ‘asociación’) entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate*”.

²⁹⁷ Exposición de Motivos del Reglamento n.º 1303/2013. A partir de entonces, “*cada Estado miembro debe organizar una asociación con los representantes de las autoridades regionales, locales y urbanas y otras autoridades públicas competentes, los interlocutores económicos y sociales y otros organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y organismos responsables de fomentar la inclusión social, la igualdad de géneros y la no*

De lo anterior se desprendió, sin embargo, una situación paradójica: por una parte, no cabe duda de que el fomento del principio de asociación ha conducido a una importante modificación de la percepción, tanto por parte de los ciudadanos como por parte de los propios integrantes de la esfera pública, del proceso de acción pública²⁹⁸: utilización casi sistemática de las técnicas de concertación y de consulta²⁹⁹, toma en consideración de representantes de diversos horizontes (expertos, universitarios, científicos, asociaciones) para debatir sobre las acciones europeas³⁰⁰, influencia de los grupos de presión, evaluaciones de impacto, descentralización de la aplicación y del control de las normas europeas, etc. La negociación es ahora casi permanente, lo que fomenta la creación de un nuevo espacio público europeo, más cerca de las realidades cotidianas, que viene a complementar *ex ante* el método comunitario. Sin embargo, esta variedad inédita de actores ha generado también confusión en el momento de determinar quién debe participar en esta gobernanza multinivel.

De ahí la necesidad de adoptar, el 7 de enero de 2014, un Código de buenas prácticas (“Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos”)³⁰¹. Preconizado en su momento por el Comité de las Regiones, que creía necesario mejorar el reparto de las responsabilidades entre los poderes asociados, el texto viene a esclarecer el procedimiento que se tiene que llevar a cabo durante las distintas fases del *policy-making* europeo, desde la preparación hasta la

discriminación, incluidas, en su caso, las organizaciones centrales que engloban a tales autoridades y organismos. El propósito de esa asociación consiste en respetar los principios de gobernanza en varios niveles, y también tener en cuenta la subsidiariedad, la proporcionalidad y las características específicas de los diferentes marcos institucionales y jurídicos de los Estados miembros, así como garantizar que las partes interesadas hagan suyas las intervenciones planeadas, y se aproveche la experiencia y los conocimientos técnicos de los principales agentes” (apartado 11).

²⁹⁸ En palabras de CHEVALLIER, J.: “*Les politiques communautaires sont dès lors la résultante d’un jeu complexe de force qui se déploient autour des centres de décision et dont l’équilibre varie en fonction des domaines et des types de décisions: ce pluralisme conduit à privilégier la négociation, impose de rechercher l’adhésion la plus large et entraîne en fin de compte le ‘culte du compromis’*”. Vid. CHEVALLIER, J.: “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?”, en *Revue Française d’Administration Publique*, n.º 105-106, École Nationale d’Administration, 2003, p. 210.

²⁹⁹ Por ejemplo, mediante la multiplicación de las consultas a partir de los Libros Verdes formulados por la Comisión Europea. Vid. COMISIÓN EUROPEA, Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte, doc. COM (2008) 616 final, 6 de octubre de 2008. La Comisión invita a todos los representantes de interés territorial a expresarse sobre lo que se debe entender por cohesión territorial, la política que debe derivar de ella, las cooperaciones, etc. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:ES:PDF>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

³⁰⁰ Un espacio de debate se desarrolla poco a poco a nivel europeo. La acción pública que deriva del proceso está abierta a los actores de la sociedad civil, así como a los entes subnacionales, permitiendo hacer “*entendre la voix des citoyens dans le cadre d’une politique délibérative élargissant le champ du débat autour de grands choix collectifs*”. Vid. CHEVALLIER, J.: *Op. cit.*, p. 214.

³⁰¹ Reglamento Delegado n.º 240/2014 del 7 de enero de 2014 relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (DO L 74 de 14 de marzo de 2014, p. 1).

ejecución de las políticas de la UE. El énfasis está puesto en una mayor transparencia, tanto en el marco de la selección de los socios como durante las etapas posteriores, así como en la participación efectiva de los implicados. Por otra parte, se insta a una cooperación en un sentido tanto vertical, es decir entes locales y regionales - gobierno - UE, como horizontal, es decir, entes locales y regionales - sociedad civil³⁰², con el fin de lograr los mejores resultados³⁰³. En este sentido, la asociación debe fomentar mecanismos específicos a cada caso para paliar las adversidades nacionales y asegurar la eficacia de la coparticipación de todos los agentes.

Sin duda alguna, la asociación, además de constituir un mecanismo idóneo para fomentar las relaciones entre los distintos niveles de poder³⁰⁴, logrando mayor transparencia y mejorando la información hacia los ciudadanos, tiene también como vocación encontrar unos medios adecuados para el desarrollo de una ciudadanía activa³⁰⁵. El conocimiento, especialmente por los entes locales y regionales, de las realidades permite transcribir, en el momento de la toma de decisiones a nivel europeo, las necesidades y las preocupaciones de los ciudadanos, principales afectados por las

³⁰² Especialmente a través del diálogo social. Designa, según el glosario de la UE, las negociaciones llevadas a cabo por los interlocutores sociales con el objeto de defender los intereses de sus miembros. Fue iniciado por la Comisión Europea en 1985, y está reconocido en el Acta Única Europea. Su funcionamiento fue definido por el acuerdo social adjunto al Tratado de Maastricht, y después se integró en el Tratado de Ámsterdam. El Tratado de Lisboa reconoce la importancia del papel de los interlocutores sociales a escala europea.

Puede ser o bien tripartito, conducido por los interlocutores sociales y las instituciones europeas; o bien bipartito, conducido por las organizaciones patronales y sindicales entre sí.

También puede ser o bien interprofesional (los interlocutores se reúnen para abordar problemáticas relativas a la economía en su conjunto), o bien sectorial (los interlocutores se agrupan por sectores de actividad en los comités del diálogo sectorial).

Tras la consulta, los interlocutores pueden negociar acuerdos que pondrán en práctica de forma autónoma en función de sus prácticas nacionales o solicitar su aplicación a través de una decisión del Consejo (art. 155 del TFUE).

³⁰³ El único límite resulta ser los obstáculos naturales a dicha responsabilidad compartida: el respeto de las tradiciones constitucionales nacionales. Vid. Exposición de Motivos del Reglamento Delegado n.º 240/2014 del 7 de enero de 2014 (apartado 3).

³⁰⁴ Reglamento Delegado n.º 240/2014 del 7 de enero de 2014: “*La participación de socios contribuye a reducir las carencias de coordinación y de capacidades en la elaboración de políticas entre los distintos niveles de administración en lo referente a información, recursos, financiación y fragmentación administrativa y de las medidas*” (exposición de Motivos).

³⁰⁵ Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: “Los entes descentralizados como instrumento de la gobernanza en la Unión Europea”, en MOLINA DEL POZO, C. F.: *Principios esenciales informadores en la construcción de la Unión Europea: homenaje a José Antonio Jáuregui*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2010. Vid., asimismo, Dictamen del CdR, Reflexionar sobre Europa: la voz de los entes regionales y locales para restaurar la confianza en la Unión Europea (131.º Pleno, 8-10 de octubre de 2018): el CdR “*insiste en que facilitar la participación de los ciudadanos en las políticas de la UE y colaborar en el establecimiento de un diálogo permanente con las personas con posterioridad a 2019 es vital para aumentar la legitimidad democrática de la UE y acercar más Europa a sus ciudadanos*” (p. 1).

políticas comunitarias³⁰⁶. En este sentido, su aplicación se inscribe perfectamente en la lógica del Preámbulo del TUE, el cual exige “*una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos*”.

Sinónimo de implicación, participación, eficacia, legitimidad y solidaridad, la proximidad tiene hoy en día buena acogida, permitiendo a los responsables políticos locales acortar las distancias con sus electores, convirtiéndose en elementos esenciales para la transmisión de las informaciones³⁰⁷. En efecto, no debemos olvidar que la construcción europea ha desembocado a lo largo de sus setenta años en un sistema complejo, en el cual los propios ciudadanos no consiguen, o cada vez menos, identificarse³⁰⁸. Por tanto, la proximidad, desde su vertiente tanto geográfica y territorial como participativa y representativa, tiene el mérito de introducir un importante cambio de paradigma, intentando asociar protagonistas poco acostumbrados a trabajar juntos. La revisión operada por el Tratado de Lisboa en el año 2009 aboga precisamente a favor de una mayor participación ciudadana³⁰⁹, participación sin embargo menoscabada por la infrarrepresentación de las autoridades locales y regionales en el escenario comunitario, a pesar de su alto nivel de legitimidad democrática (la mayoría de sus representantes están directamente elegidos al sufragio universal)³¹⁰.

Por tanto, cabe afirmar que la acción de los entes locales y regionales resulta hoy en día imprescindible para el funcionamiento de la democracia europea³¹¹. El principio de

³⁰⁶ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *La Gobernanza europea - Un Libro Blanco*, p. 10. Asimismo, vid. Dictamen del CdR (2018), *Reflexionar sobre Europa...*, en el cual el CdR “*insiste en que la preocupación expresada por los ciudadanos, de que no se les tiene suficientemente en cuenta durante el proceso de toma de decisiones, a menudo provoca diversas formas de desconfianza hacia las instituciones democráticas, incluidas las de la UE*” (p. 6).

³⁰⁷ Vid. RANGEON, F.: “*Peut-on parler d’un intérêt local?*”, en LE BART, C. y LEFEBVRE, R.: *La proximité en politique*, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 47.

³⁰⁸ Dictamen del CdR, *Reflexionar sobre Europa...*, p. 7. El CdR “*apoya la exigencia de los ciudadanos de contar con más canales de participación democrática y con una mejor comunicación con las instituciones europeas, a través de vías permanentes y estructuradas de diálogo*”.

³⁰⁹ Artículo 11 del TUE (versión Tratado de Lisboa): “*1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. 3. 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 (...)*”.

³¹⁰ STJUE, *Roquette c. Consejo*, 29 de octubre de 1980 (138/79): “*Es el reflejo, aunque limitado, en el ámbito comunitario, de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa*” (apartado 33).

³¹¹ Dictamen CdR n.º 114/2002 fin, El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos, DO C 66 de 19 de marzo de 2003, p. 21: “*El CdR, al mostrarse convencido de que el principio de proximidad es indispensable para la buena gobernanza, también ha demostrado que la dimensión regional y local es parte integrante de este concepto. Por consiguiente, es esencial que la contribución de los entes regionales y locales*

proximidad, junto con el principio de subsidiariedad, permite en gran medida lograr una situación de efectiva asociación entre los distintos actores de la integración europea³¹², atenuando además en parte las discrepancias que pueden existir entre los ciudadanos y el poder político³¹³. En este sentido, reiteramos la imperatividad de asociarles plenamente al proceso decisorio³¹⁴, dado el alto valor añadido que aportan a las políticas de la UE, “*al actuar como laboratorios para el desarrollo y la ejecución de las nuevas formas de innovación social, solidaridad y políticas inclusivas que los ciudadanos esperan de la Unión Europea*”³¹⁵.

Asimismo, dicha asociación tiene la importante ventaja de poder prevenir de manera temprana un posible conflicto de competencia. Gracias a las discusiones preliminares que se instalan a partir de su creación, son los propios representantes, tanto europeos como estatales y regionales, los que pueden determinar las medidas a adoptar para cumplir con las obligaciones que derivan de los Tratados, respetando de esta manera plenamente los principios de subsidiariedad y complementariedad³¹⁶. Por otra parte, la misma asociación podrá analizar tanto los distintos escenarios posibles como las consecuencias que derivarían de ellos antes de la ejecución de una determinada acción europea, respondiendo, por tanto, a la exigencia de una Europa que actúa menos para actuar mejor³¹⁷.

Indudablemente, la proximidad de los entes territoriales con los ciudadanos constituye un importante atractivo³¹⁸ y refuerza considerablemente la legitimidad democrática de sus acciones y, por ende, la de la UE. Los Estados, con un poder de

al funcionamiento democrático de Europa sea más tangible, especialmente mediante la participación activa en el debate sobre el futuro de la Unión (...). Los entes regionales y locales son los agentes que pueden garantizar mejor que nadie que la realidad cotidiana y las aspiraciones de los ciudadanos, las cuales se perciben de forma más clara en el ámbito regional y local, se vean reflejadas en las decisiones a nivel europeo. Solo si se garantiza este nexo será posible redescubrir el sentido y la validez de la construcción europea, recuperando la relación entre ciudadanos y Unión Europea” (apartado 1.14).

³¹² Vid. COMISIÓN EUROPEA, Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea, doc. SEC (95) 731 final (§71).

³¹³ En este sentido, el CdR señala una “*frustración generalizada con la UE*”. Estima que la UE se percibe como demasiado lejana y poco digna de confianza. Por otra parte, según el órgano, los discursos y el vocabulario utilizados serían engañosos cuando se habla a los ciudadanos. Dictamen del CdR (2018), Reflexionar sobre Europa..., pp. 5 y 6.

³¹⁴ Reglamento Delegado n.º 240/2014 del 7 de enero de 2014 (doc. SWD (2013) 540 final): “*La asociación debe entenderse en estrecha conexión con un enfoque de gobernanza a varios niveles junto con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: cada nivel de administración debe desempeñar su papel, y toda actuación ha de tener lugar en el nivel adecuado y ser proporcional a sus objetivos*” (exposición de motivos, p. 2).

³¹⁵ Dictamen del CdR (2018), Reflexionar sobre Europa..., p. 16.

³¹⁶ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Informe anual de 2017 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

³¹⁷ Vid. Informe del Grupo Operativo sobre la necesidad de reforzar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad “Hacer menos pero de forma más eficiente” (2018). En él, se hace hincapié en la necesidad de desarrollar una “subsidiariedad activa”.

³¹⁸ Vid. LEVRAT, N.: *L'Europe et ses collectivités territoriales*, p. 286.

iniciativa cada vez más reducido y un nivel de aceptación ciudadana cada vez más bajo, se encuentran en la paradoja de deber reconocer este papel fundamental que tienen, este nexo³¹⁹ hoy imprescindible entre lo macro (las políticas europeas, reflejadas por las distintas políticas nacionales) y lo micro (aplicación práctica, sobre el terreno, de las grandes orientaciones políticas).

Puente esencial capaz de informar adecuadamente a la población local, son los entes locales y regionales los únicos que pueden restablecer el diálogo entre los ciudadanos, las instituciones y los políticos de la UE, perdido desde hace varios años³²⁰. Su trabajo continuo en red, fuera de los tradicionales canales estatales, permite el desarrollo de nuevos esquemas, no jerárquicos, que toma en consideración la experiencia y los conocimientos de cada uno de los actores, favoreciendo por la misma ocasión la negociación, la mejor regulación y, de manera general, dinamiza los anticuados modelos de administración pública, tan criticado por los ciudadanos europeos³²¹.

Desde el año 2001, la Comisión Europea intenta instaurar con ellos un diálogo mucho más permanente y sistemático³²², especialmente a través de las asociaciones de sus representantes de ámbito nacional y europeo³²³, consideradas como las más idóneas³²⁴

³¹⁹ En palabras de HOOGHE, L. y MARKS, G.: “Se están forjando conexiones directas entre los actores políticos y en diversas arenas políticas. Los tradicionales canales de comunicación y de influencia están siendo superados. Con unas competencias dispersas, unas instituciones en competencia, pero a la vez interconectadas, y unas agendas que cambian, la GML abre múltiples vías de acceso para los intereses privilegiando los que coinciden con el estilo dominante del proceso europeo de elaboración de decisiones. En este turbulento proceso de movilización y de contramovilización, queda patente que los Estados ya no sirven como exclusivo nexo entre las políticas internas y las relaciones internacionales”. Vid. HOOGHE, L. y MARKS, G.: “Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel”, p. 82.

³²⁰ Vid. Dictamen del CdR (2018), Reflexionar sobre Europa..., p. 18.

³²¹ Vid. CHRISTIANSEN, T.: “Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance”, en JORGENSEN; K. E.: *Reflective Approaches to European Governance*, Palgrave MacMillan Press, Londres, 1997.

³²² Vid. COMISIÓN EUROPEA, La gobernanza europea - Un Libro Blanco: “A nivel comunitario, la Comisión debe velar por la integración de las realidades y experiencias regionales y locales en la concepción de las propuestas políticas. Con este propósito, debería organizar un diálogo sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las administraciones regionales y locales, sin menoscabo de las respectivas disposiciones constitucionales y sistemas administrativos” (p. 10).

³²³ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea, doc. COM (2003) 811 final, 19 de diciembre de 2003. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0811:FIN:ES:PDF>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

³²⁴ En este sentido, se excluye el Comité de las Regiones, cuya intervención sería demasiado tardía. Asimismo, no sería tan representativo como las asociaciones. Vid. sobre este punto COMISIÓN EUROPEA, La gobernanza europea - Un Libro Blanco. Para no romper sus vínculos con este órgano, “la Comisión apoya los actuales esfuerzos por aumentar la cooperación entre estas asociaciones y el Comité de las Regiones” (p. 10). Vid. la respuesta del CdR (Dictamen CdR n.º 19/2003, El seguimiento del Libro Blanco sobre la gobernanza europea, DO C 256 de 24 de octubre de 2003, p. 24): “Señala que se considera portavoz de las regiones y municipios en Europa en el proceso de toma de decisiones de la Unión. Por tanto, el documento

para servir como interlocutores en el escenario europeo. Este diálogo territorial, conforme a la necesidad de renovar el método comunitario, constituye un importante aliado de la UE a la hora de lograr los objetivos perfilados en la Estrategia 2020, y especialmente el de cohesión social, económica y territorial (objetivo fundamental recogido dentro del propio Tratado)³²⁵. Asimismo, es factor de fuerte movilización política, lo que le convierte en el perfecto elemento de la nueva gobernanza de la UE.

Obviamente, resultaría utópico considerar que los socios, o interlocutores, se encuentran en un marco igualitario. Los propios textos indican, claramente, los interlocutores autorizados a participar en la asociación³²⁶. En este sentido, la Comisión Europea y los Estados constituyen los interlocutores de primer orden. Los demás, dentro de los cuales figuran los entes locales y regionales³²⁷, constituyen los interlocutores de segundo orden, y deben esperar ser designado por el propio Estado. Sin embargo, es

de consulta de la Comisión debería evitar limitar el papel del CdR al de colaborador y distribuidor de listas y direcciones de asociaciones nacionales y europeas de ámbito regional y municipal” (apartado 1.22).

³²⁵ En este sentido, el Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial, “Mi región, mi Europa, nuestro futuro” (2017), “*muestra la enorme importancia que reviste la política de cohesión para Europa, sus ciudadanos, su economía y sus ciudades y regiones, y que hoy es más vital que nunca conciliar el crecimiento económico sostenible con el progreso social, como la mencionada política está ayudando a conseguir*”. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion717cr_es.pdf (consulta de 14 de noviembre de 2018).

³²⁶ Vid. el artículo 8 del Reglamento n.º 1260/99 (DO L 161 de 26 de junio de 1999, p. 1): “1. Las acciones comunitarias se conciben como complemento de las acciones nacionales correspondientes o como contribución a estas. Se aprobarán en estrecha concertación, en lo sucesivo denominada ‘cooperación’, entre la Comisión y el Estado miembro, y con las autoridades y organismos designados por el Estado miembro de acuerdo con su normativa nacional y prácticas actuales, en particular: las autoridades regionales y locales y demás autoridades públicas competentes; los interlocutores económicos y sociales; cualquier otro organismo adecuado en este marco”. Vid. asimismo, Reglamento n.º 1083/2006 del 11 de julio de 2006 (DO L 210 de 31 de julio de 2006, p. 25), artículo 11: “1. Los objetivos de los Fondos se llevarán a cabo en el marco de una estrecha colaboración (denominada en lo sucesivo ‘asociación’) entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate. El Estado miembro organizará, en caso necesario y de conformidad con la normativa y los usos nacionales en vigor, una cooperación con autoridades y organismos tales como: a) las autoridades regionales, locales, urbanas y otras autoridades públicas competentes; b) los interlocutores económicos y sociales; c) cualquier otro organismo pertinente que represente a la sociedad civil, a los interlocutores medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos responsables de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres”. Finalmente, vid. el artículo 5 del Reglamento n.º 1303/2013 del 17 de diciembre de 2013 (DO L 347 de 20 de diciembre de 2013, p. 320): “Para el acuerdo de asociación y para cada programa, cada Estado miembro organizará, de conformidad con su marco institucional y jurídico, una asociación con las autoridades locales y regionales competentes. Participarán en la asociación los siguientes socios: a) las autoridades locales y otras autoridades públicas competentes; b) los interlocutores económicos y sociales, y c) los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación”.

³²⁷ Vid. Reglamento Delegado n.º 240/2014 del 7 de enero de 2014: “Para la selección de los socios, es necesario tener en cuenta las diferencias entre los diversos acuerdos de asociación y programas (...). La pertinencia de los socios de acuerdos de asociación debe considerarse a tenor del uso previsto de todos los Fondos EIE, mientras que, para los programas, es suficiente con que los socios sean pertinentes teniendo en cuenta la utilización prevista

preciso señalar que esta desigualdad inicial podría ser subsanada, una vez los interesados identificados, durante los encuentros llevados a cabo para la correcta ejecución de la asociación. En esta dirección parece ir el Tribunal de Justicia de la UE, al reconocer el principio de asociación regional como corolario al principio de lealtad comunitaria³²⁸; dicho de otra manera, la asociación debe conducirse de manera leal entre todos los implicados. Mediante dicho principio³²⁹, los socios se comprometen a no ir en contra del objetivo perseguido.

La principal fuerza de la gobernanza a múltiples niveles, mediante la asociación, radica en que no se pronuncia a favor de algún tipo en particular de modelo de construcción europea³³⁰. Su cierto grado de ambigüedad en cuanto a sus contornos permite instaurar un método de acción pública mucho más ágil, que invita a los entes locales y regionales a participar directamente en su realización. Menos mecánica que la subsidiariedad³³¹, la acción pública se hará efectiva a partir de una movilización casi simultánea de todos los niveles interesados, sin preocuparse nunca por buscar el nivel más adecuado de acción, y ahorrándose el complejo sistema de reparto competencial. Esta desaparición de las tradicionales divisiones de la esfera pública facilita la integración en su seno de los entes territoriales, afines de participar a la construcción europea.

A pesar de lo anterior, no podemos dejar de lado que la renovación de la gobernanza, a la europea, pasa necesariamente por la aplicación de los principios rectores de la UE,

de los Fondos EIE que contribuyan al programa” (considerando 5). Vid, asimismo, el artículo 3.1.a del mismo Reglamento.

³²⁸ STJUE, *Países Bajos c. Comisión*, 5 de octubre de 1999 (C-84-96): “(...) Su actuación no pudo, en sí misma, vulnerar el principio de lealtad comunitaria y su corolario, el principio de cooperación regional, ni el principio de proporcionalidad” (apartado 47).

³²⁹ Artículo 10 del TCE, ahora 4 del TUE. Vid. también el artículo 13 del TUE (relativo a las instituciones).

³³⁰ En palabras de LEVRAT, N.: “*Au contraire, le modèle de la gouvernance multi niveaux, qui ne paraît pas a priori orienté vers une mission prédéterminée de l’intégration européenne, supranationale ou intergouvernementale, connaît un grand succès*”. Vid. LEVRAT, N.: *Une dynamique multidirectionnelle de la gouvernance multi-niveaux*, 2009, p. 3.

³³¹ Vid. RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M.: *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, especialmente el capítulo III (pp. 239 y siguientes). “*Recordamos que el principio de subsidiariedad se apoya sobre un reparto vertical de las competencias. Interviene para regular el ejercicio de ciertas competencias. La idea es buscar el nivel más adecuado para tomar la decisión y aplicarla. Se trata de un principio fundamental, en cuanto a las relaciones y a la intervención entre el nivel europeo y los niveles más modestos, o sea, los Estados y, desde el Tratado de Lisboa, los entes locales y regionales, siempre respetando su propio ordenamiento nacional. Razona en términos de eficacia. Es, asimismo, distinto del principio de proximidad, en el sentido de que no busca acercarse al ciudadano ni que intervengan los niveles más próximos a este. La idea de este modelo reside en la elección del correcto nivel de acción, que tendrá la capacidad de adoptar y aplicar la norma. Aparece, de esta forma, exclusivo e irrevocable. Una vez que se ha determinado dicho nivel, los otros quedan excluidos del proceso. De manera correlativa, este sistema tampoco permite asociarlos, incluso cuando sus recursos, humanos o financieros, podrían garantizar la eficacia de la acción*”.

y en particular del principio de subsidiariedad³³². En este sentido concluyen el Grupo Operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y “hacer menos pero de forma más eficiente”³³³, así como el Comité de las Regiones. Recordamos que según el artículo 5 del TUE, “*en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*”. Dicho principio, impulsado por los propios entes territoriales, ha conocido desde su fecha de introducción en el ordenamiento jurídico europeo una importante evolución, declinándose ahora de diversas formas³³⁴.

En la práctica, la subsidiariedad tradicional, en su vertiente vertical, se ha traducido en demasiada rigidez, lo que no ha permitido el fomento de mecanismos flexibles de gobernanza. Para solucionar el problema, se han buscado nuevas soluciones, entre otros mediante una vertiente horizontal, con el fin de asociar plenamente la subsidiariedad a los mecanismos de la gobernanza multinivel. Esta dimensión horizontal, mucho más acorde a los tiempos, especialmente en una Europa en crisis, facilita la cooperación entre las instituciones y las organizaciones de ciudadanos y, sobre todo, permite generalizar mecanismos propios de la gobernanza multinivel (cooperación, concertación, consulta)³³⁵. Por su parte, los entes territoriales, grandes entusiastas del uso así dado

³³² Vid. CdR n.º 89/2009 fin: “*El respeto del principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel resultan indisociables: el primero se refiere a las competencias de los distintos niveles de poder, y la segunda se concentra en su interacción*” (p. 7). Vid., asimismo, Dictamen del CdR (2018), Reflexionar sobre Europa...: “*Cree firmemente que la aplicación correcta de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad reviste la máxima importancia para acercar la Unión Europea a sus ciudadanos; recuerda la importancia de que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano e insiste en la necesidad de contar en la UE con un sistema de toma de decisiones plenamente responsable y transparente, en el que los ciudadanos puedan reconocer claramente quién es políticamente responsable y quién debe rendir cuentas de las decisiones adoptadas*” (p. 15).

³³³ Vid. el texto completo en español en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es_1.pdf (consulta el 19 de noviembre de 2018).

³³⁴ Vid. BRAULT, P., RENAUDINEAU, G. y SICARD, F.: *Le principe de subsidiarité*, La Documentation Française, París, n.º 5214, 2005. Los autores distinguen entre tres tipos de subsidiariedad: las relaciones entre el poder político y la sociedad, las relaciones entre los entes mismos y el deber de injerencia del ente superior sobre los demás (p. 7).

³³⁵ Vid. PORRAS NADALES, A. J.: “Complejidad, eficacia y subsidiariedad”, en GARCÍA HERRERA, M. A.: *El Constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, 1997. Según el autor, un uso de la subsidiariedad en perspectiva horizontal alentaría la consolidación de un modelo vertical de relaciones entre distintos niveles de gobierno.

Vid., asimismo, FONSECA MORILLO, F.: “Legitimidad democrática: el principio de subsidiariedad”, en *Europa Junta, Revista de Información Comunitaria*, n.º 11, 1992. Según el autor, al trasladarse a un contexto en el que los niveles de gobierno están organizados territorialmente, la verticalidad que conlleva

a la subsidiariedad, demuestran su capacidad para conseguir la generación de cierta coherencia dentro de las políticas europeas. A pesar de las dificultades que pueden surgir (niveles territoriales con competencia muy variadas, mecanismos cooperativos a veces complejos), pueden, a justo título, considerarse, hoy en día, como una de las bases fundamentales de esta gobernanza multinivel europea³³⁶.

Este nuevo paradigma organizacional se ve reflejado también a través del Informe del Grupo Operativo sobre subsidiariedad, presentado el 10 de julio de 2018, el cual aboga expresamente a favor de una nueva subsidiariedad, denominada “activa”, como método de trabajo europeo, especialmente en lo que se refiere a la mejor integración de las administraciones regionales y locales en la elaboración de las políticas. Como recomendaciones generales, preconiza, por una parte, una mejor información de los entes territoriales, por parte de la Comisión, de los Parlamentos nacionales y del Comité de las Regiones, sobre sus oportunidades para contribuir a la elaboración de las políticas europeas desde una fase temprana; por su parte, solicita a la Comisión involucrar plenamente a las administraciones locales en sus procesos de consulta y promover su participación mediante el correcto diseño de cuestionarios y facilitando un mayor intercambio de información y una mayor visibilidad de sus opiniones en las evaluaciones de impacto, las propuestas y las observaciones transmitidas a los legisladores. Asimismo, solicita una colaboración acentuada por parte de los Estados miembros con sus propias emanaciones a la hora de elaborar sus programas nacionales de reforma, con el fin de mejorar la apropiación y la ejecución de dichas reformas.

Claramente, la cohesión se ve fuertemente reforzada con esas nuevas formas de gobernar, que favorecen las interacciones y los intercambios con el nivel estatal y el europeo, lejos de las relaciones tradicionales³³⁷. Por su parte, los Estados, lejos de ser víctimas de esta situación, participan también a este nuevo desafío, utilizando métodos mucho más afines con las realidades territoriales (territorialización de las políticas

la subsidiariedad diferiría “de los modelos horizontales más próximos a la tradición federalista clásica, abriendo así nuevas vías de respuesta a los desafíos de la complejidad y de la eficacia en el marco del derecho constitucional europeo” (p. 7).

³³⁶ En este sentido va también la Decisión del presidente de la Comisión Europea del 14 de noviembre de 2017, al establecer, dentro de los objetivos del grupo operativo sobre subsidiariedad, la misión de “mejorar la participación de las administraciones regionales y locales en la preparación y seguimiento de las políticas de la Unión” (artículo 3). Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-c-7810-president-decision_en_1.pdf; © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 19 de noviembre de 2018).

³³⁷ En palabras de MORATA, F.: “El funcionamiento de las políticas multinivel europeas tiende a demostrar que la subsidiariedad va más allá de la mera distribución de las competencias para incluir las relaciones entre los diferentes actores implicados. En un contexto de interdependencias, las diversas esferas de gobierno necesitan interactuar y trabajar conjuntamente”. Vid. MORATA, F.: “Regiones y gobernanza multinivel en la UE”, p. 46.

públicas, cofinanciación, contractualización, diferenciación), demostrando su capacidad para adaptarse en un contexto de cambios mundiales³³⁸.

Esta imparable intensificación de los intercambios, así como su rapidez, sin precedente gracias al desarrollo de las tecnologías de la información, crea una multiplicación de las relaciones entre entes públicos de diversas índoles, obligándoles a encontrar medios flexibles de coordinación. Es precisamente en este contexto que la gobernanza europea invita a los actores a buscar nuevas relaciones, mucho más multidireccionales, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, creando asociaciones o experimentaciones originales. El Estado, coordinador de esta nueva forma de gobierno, sigue siendo el marco de referencia, aunque facilita considerablemente el acercamiento de sus emanaciones territoriales a la UE. Las interdependencias creadas en este marco permiten, además, la creación de nuevas técnicas, que borran en gran medida los tradicionales límites jerárquicos, lo que refuerza, a su vez, el conjunto del sistema institucional.

El propio Comité de las Regiones, órgano en constante búsqueda de reconocimiento institucional, se integra cada vez más en esta dinámica asociativa, proponiendo nuevos enfoques³³⁹. Garante de la correcta aplicación del principio de subsidiariedad tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa³⁴⁰, el cual le permite, además, acudir ante el Tribunal de Justicia de la UE con el fin de hacer un seguimiento del principio³⁴¹, es sobre todo el fomento de su mecanismo de evaluación de impacto territorial el que le está ofreciendo un papel ahora primordial a la hora de la elaboración de las políticas europeas. En este sentido, el Grupo Operativo apunta a su máxima generalización, en todas las evaluaciones y valoraciones de impacto correspondientes a los ámbitos de actividad que afectan de manera significativa a las administraciones locales y regionales³⁴².

³³⁸ En palabras de HOOGHE, L. y MARKS, G.: “*En vez de ser explícitamente atacados, los Estados de la UE se ven poco a poco incorporados a una estructura multinivel por sus líderes y por las acciones de numerosos actores subnacionales y supranacionales (...). Uno no tiene que argumentar que los Estados están al borde de la extinción política para creer que su control sobre las personas que viven en sus territorios se encuentra debilitado de forma significativa*”. Vid. HOOGHE, L. y MARKS, G.: “Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel”, p. 80.

³³⁹ Vid., en este sentido, CdR n.º 89/2009 fin. En efecto, en el sistema tradicional europeo, la redacción de un libro blanco queda reservada a la Comisión Europea. El CdR intenta, con esta iniciativa, demostrar que no estará plenamente satisfecho mientras no se le reconozca como institución europea.

³⁴⁰ Vid., como aplicación concreta de su nuevo papel, la creación en el año 2007 de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad (capítulo 2). Tiene como objetivo facilitar el intercambio de informaciones entre los entes locales y regionales de la UE y el nivel europeo en torno a los diferentes documentos políticos y propuestas legislativas de la Comisión Europea. Vid. <http://subsidiarity.cor.europa.eu> (consulta de 19 de noviembre de 2018).

³⁴¹ Vid. el artículo 8.2 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (DO C 115 de 9 de mayo de 2008, p. 208).

³⁴² Vid. Informe del Grupo Operativo (2018). Como recomendaciones prácticas, el grupo señala que “*La Comisión debería incluir más elementos de la evaluación de impacto sobre impactos territoriales,*

Como subraya el Comité de las Regiones, “la aplicación coherente del principio de subsidiariedad debe ser una de las protecciones futuras de la UE. Esto significa ‘más UE donde más necesidad haya de UE’ y ‘menos Europa donde menos necesidad haya de UE’, o que conduce a una Unión Europea más eficaz y eficiente (...)”. El principio de subsidiariedad “debe ser considerado un concepto político y jurídico dinámico en la elaboración de las políticas y en su ejecución, con el fin de garantizar que los niveles más adecuados toman las medidas correctas en el momento justo y en interés de los ciudadanos”³⁴³. En este mismo orden de idea va la Alianza por la Cohesión³⁴⁴, que exige que la futura política de cohesión después de 2020 fortalezca el principio de asociación y adopte un enfoque basado en la localización, mediante un reforzamiento del papel fundamental de los entes locales y regionales.

4. LA NECESARIA REFORMA DE LA UNIÓN EUROPEA: HACIA UNA NUEVA FORMA DE FEDERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

La frontera tiene un importante significado en Europa³⁴⁵. La creación del mercado interior se ha traducido en la libre circulación de las mercancías, de los bienes, de las personas y de los capitales. Si bien es cierto que el espacio “Schengen”, que ha suprimido el control en las fronteras interiores, ha reforzado las sinergias entre los territorios, también

subsidiariedad (incluido el valor añadido de la UE) y proporcionalidad en la exposición de motivos que acompaña a cada propuesta legislativa para dar mayor visibilidad a dichas evaluaciones”. Además, según su opinión, “la Comisión debería evaluar el impacto territorial en sus evaluaciones y valoraciones de impacto cuando sea probable que el impacto vaya a ser considerable para las administraciones locales y regionales, quienes deberían contribuir a identificar dicho impacto en las respuestas a las consultas y en las observaciones sobre las hojas de ruta” (p. 16).

³⁴³ Vid Dictamen del CdR, Reflexionar sobre Europa....

³⁴⁴ La Alianza por la Cohesión (#CohesionAlliance) es una coalición que reúne a todos los que consideran que la política de cohesión de la UE debe seguir siendo un pilar de la futura UE. Fue creada mediante la cooperación entre las principales asociaciones europeas de ciudades y regiones y el Comité Europeo de las Regiones. Vid. <https://cor.europa.eu/es/engage/Pages/cohesion-alliance.aspx> (consulta de 20 de noviembre de 2018).

³⁴⁵ Vid., entre otros, DONATI, D.: *Stato e territorio*, Athenaeum, Roma, 1924; SCHOENBORN, W.: “La nature juridique du territoire”, en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, Tome 30, 1929, La Haya; SPERDUTI, G.: “Sovranità territoriale, atti di disposizione di territorio ed effettività in diritto internazionale”, en *Rivista di diritto internazionale*, vol. 42, 1959, Milano; GOTTMANN, J.: *The Significance of Territory*, The University Press of Virginia, Charlottesville, 1973; DE LA PRADELLE, P. G.: “Notions de territoire et d’espace dans l’aménagement des rapports internationaux contemporains”, en *Recueil des cours, Académie de droit international*, Tome 157, La Haya, 1977; REMIRO BROTONS, A.: *Territorio nacional y Constitución - 1978*, Cupsa, Colección goliardica, Madrid, 1978; LABAYLE, H.: “L’Europe, la frontière et le droit”, en LAFOURCADE, M.: *La frontière Franco-Espagnole: lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale: actes de la journée du 16 novembre 1996*, Presses Universitaires de Bordeaux, 1998.

ha fomentado las necesidades de cooperación entre los entes transfronterizos. Con el tiempo, nuevos instrumentos han ido configurándose, tales como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) y las Estrategias Macrorregionales (EMR), mejorando así considerablemente el papel de los entes locales y regionales, tanto en la fase de elaboración de las políticas como en el momento de su ejecución. Esas verdaderas cooperaciones reforzadas regionales, creadas a lo largo del continente para responder de manera conjunta a unas problemáticas comunes, responden sin duda alguna a la urgente necesidad de renovar el proyecto europeo, para devolverlo a su base: los ciudadanos de la UE. En este sentido, podrían constituirse como base fundamental para la construcción de un federalismo *sui generis* europeo³⁴⁶.

4.1. Las cooperaciones reforzadas regionales como antesala del proyecto renovado de Federación Política

La cooperación entre los entes locales y regionales empezó gracias, primero, al trabajo del Consejo de Europa. Con el tiempo, la UE también desarrollará instrumentos a favor de la cooperación territorial, hasta, finalmente convertir a la cohesión territorial como uno de sus objetivos fundamentales, junto con la cohesión social y económica. Hoy en día, podemos afirmar que esas nuevas figuras transnacionales en pro de la integración de los territorios europeos constituyen unas verdaderas cooperaciones reforzadas³⁴⁷ regionales, primera piedra para el proyecto renovado de Federación Política Europea.

A) Marco jurídico de la cooperación territorial en Europa

La cooperación territorial en Europa nace de la mano del Consejo de Europa³⁴⁸, y más concretamente de su voluntad de dar a los entes territoriales transfronterizos un

³⁴⁶ En palabras de MOLINA DEL POZO, C. F.: “no se trata de copiar modelos existentes, sino de ser capaces de inventar o diseñar un nuevo modelo federal basado en nuestro ya existente sistema institucional reformado y en el valor normativo europeo de lo ya adquirido (*acquis*)”. Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: “El largo camino recorrido desde la descentralización hasta el federalismo...”, p. 30.

³⁴⁷ Vid, sobre el tema de las cooperaciones reforzadas, entre otros, MOLINA DEL POZO, C. F.: “El largo camino recorrido...”, pp. 35 y siguientes.

³⁴⁸ Creado mediante el Tratado de Londres (5 de mayo de 1949). Actualmente, está conformado por 47 Estados (incluido todos los Estados miembros de la UE). Vid. PETSCHEN, S.: *La Europa de las Regiones*, Institut d’Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992: Fue la primera organización en reconocer las entidades territoriales subestatales en las estructuras internas de Europa (p. 29).

Aparte del Convenio-marco objeto de este estudio, el Consejo de Europa ha adoptado otros textos fundamentales para los entes territoriales, tales como la Carta Europea de la Autonomía Local (1985), la

marco jurídico adecuado para desarrollar proyectos comunes, independientemente de sus propias competencias internas. Definida por el Convenio marco de cooperación transfronteriza entre colectividades y autoridades territoriales, del 21 de mayo de 1980³⁴⁹, como “*toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin*”³⁵⁰, la “*cooperación transfronteriza*” así establecida podrá ser tanto formal como informal, dependiendo de si se celebra o no algún instrumento específico. Texto muy genérico³⁵¹ y, sobre todo, poco práctico para materializar este tipo de cooperación³⁵², fue completado por tres Protocolos el 9 de noviembre de 1995³⁵³, el 5 de mayo de 1998³⁵⁴ y el 16 de noviembre de 2009³⁵⁵.

Sin duda alguna, una de las mayores dificultades en el momento de aplicar dicho texto es su constante remisión hacia el derecho interno de los Estados³⁵⁶. Como si fuera poco,

Carta Europea de Las Lenguas Regionales o Minoritarias (1992) y el Convenio Marco para la protección de las Minorías Locales (1995). También ha apoyado de manera decisivo el CdR en pro de la adopción de la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa (2014). Asimismo, desde 1957 se ha creado una Conferencia Permanente de Autoridades Locales (desde 1994, Congreso de Autoridades Locales y Regionales).

³⁴⁹ BOE n.º 248, del 16 de octubre de 1990, p. 30.270. Entró en vigor el 22 de diciembre de 1981. A noviembre de 2018, 39 Estados lo han ratificado.

³⁵⁰ Artículo 2.1, inciso 1º, del Convenio marco.

³⁵¹ En este sentido, los artículos 4 y 5 (relativos a las obligaciones de los Estados) usan términos muy genéricos: “se esforzará”, “considerarán”, etc.

³⁵² Se limita a obligar a los Estados a facilitar y promover la cooperación transfronteriza (art. 1), a favorecer las iniciativas de los entes (art. 3.1), a esforzarse en resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que puedan complicar el desarrollo y el buen funcionamiento de la cooperación transfronteriza (art. 4), o a otorgar a dichos entes las mismas facilidades que se otorgarían si esa cooperación se ejerciera en el orden interno del Estado correspondiente (art. 5).

³⁵³ Vigente desde el 1º de diciembre de 1998. España no lo firmó. Francia lo firmó el 9 de noviembre de 1995 y lo ratificó el 4 de octubre de 1999 (entró en vigor el 5 de enero de 2000). Por su parte, Portugal lo firmó el 9 de mayo de 1997, pero nunca lo ratificó. A noviembre de 2018, un total de 24 países lo han ratificado.

³⁵⁴ Protocolo n.º 2 al Convenio marco europeo, relativo a la cooperación interterritorial, del 5 de mayo de 1998 (vigente desde el 1º de febrero de 2001). España no lo firmó. Francia lo firmó el 20 de mayo de 1998 y lo ratificó el 7 de mayo de 2007 (entró en vigor el 8 de agosto de 2007). Por su parte, Portugal lo firmó el 5 de mayo de 1998, pero nunca lo ratificó. A noviembre de 2018, un total de 23 países lo han ratificado.

³⁵⁵ Protocolo n.º 3 al Convenio marco europeo, relativo a las Agrupaciones Euroregionales de Cooperación (AEC), del 16 de noviembre de 2009 (vigente desde el 1º de marzo de 2013). Ni España ni Portugal lo firmaron. Francia lo firmó el 16 de noviembre de 2009 y lo ratificó el 29 de enero de 2013 (entró en vigor el 1º de mayo de 2013). A noviembre de 2018, 7 países lo han ratificado. Vid. HUESA VINAIXA, R.: “La Euroregión: marco jurídico y proyección de futuro (especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa)”, en MARTÍNEZ PÉREZ, E.: *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Valladolid, 2006.

³⁵⁶ Por ejemplo, según se desprende de su artículo 2.1, la cooperación transfronteriza deberá ejercerse “*en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se*

el mismo texto permite condicionar su efectividad a la previa celebración, por el Estado interesado, de un tratado internacional con el Estado cuyos entes desean cooperar. En este sentido, España realizó una primera declaración condicional tanto en el momento de la firma del Convenio-marco³⁵⁷ como en el momento de ratificarlo³⁵⁸. Sin embargo, ante la paradoja de la situación³⁵⁹, se añadió una segunda declaración, en virtud de la cual “*en defecto de tales acuerdos interestatales, los convenios de colaboración que suscriban las entidades territoriales fronterizas necesitan, para su eficacia, la conformidad expresa de las partes implicadas*”³⁶⁰. Finalmente, España firmó, quince y veintidós años después de la apertura a la firma del Convenio, dos tratados bilaterales, el primero con Francia (1995)³⁶¹, el segundo con Portugal (2002)³⁶². A pesar de esta exigencia, la práctica local se desarrollará, afortunadamente, al margen de este procedimiento³⁶³.

definen en el Derecho interno”. En su apartado segundo, el mismo artículo dispone que los Estados podrán designar cuales son las comunidades, autoridades u organismos a los que se aplicará este convenio, pudiendo así mismo en el momento de su firma las materias y las formas incluidas en su campo de aplicación.

³⁵⁷ El 1º de octubre de 1986. Según esta Declaración, “*el Reino de España, con arreglo al artículo 3, párrafo 2 del Convenio, declara que subordina la aplicación efectiva de este a la conclusión previa de acuerdos interestatales con la otra parte contratante*”.

³⁵⁸ El 24 de agosto de 1990 (instrumento de ratificación del 10 de julio de 1990).

³⁵⁹ En efecto, España había ratificado un tratado para facilitar la cooperación transfronteriza. Sin embargo, los entes territoriales españoles no podían celebrar ningún tipo de cooperación mientras no se concluía tratados bilaterales con los Estados vecinos (Francia y Portugal).

³⁶⁰ Vid. GÓMEZ CAMPOS, E.: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del Convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997)*, Documentos INAP, n.º 14, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997. En opinión del autor, esta exigencia de conformidad expresa del Gobierno español y de su homólogo extranjero es “*excesivamente rígida, difícilmente conciliable con los intentos de compatibilizar la competencia estatal sobre relaciones internacionales y las competencias materiales de las entidades territoriales*” (p. 144).

³⁶¹ Tratado de Bayona, del 10 de mayo de 1995 (BOE n.º 59, 10 de marzo de 1997, p. 7.789). Vid., entre otros, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: “El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: un marco jurídico completo”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, n.º 2, Marcial Pons, Madrid, 1997; y TAMBOU, O.: “El Tratado de Bayona: un éxito relativo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la frontera franco-española”, en *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 26, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2000.

³⁶² Tratado de Valencia, del 3 de octubre de 2002 (BOE n.º 219, 12 de septiembre de 2003, p. 33.937). Vid., entre otros, MERCHÁN PUENTES, M. J.: “El tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 15, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003; y SOBRINO PRIETO, M.: “El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial”, en *Anuario da Facultade de Dereito*, A Coruña, 2004.

³⁶³ Vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Editorial Dilex, Madrid, 2003. Vid, asimismo, MINISTERIO DE HACIENDA: *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Madrid, 2014: “*La práctica ejercida por las entidades territoriales en el ámbito del Consejo de Europa bajo la cobertura del Tratado de Madrid ha demostrado ser un tipo de cooperación vecinal eficaz*” (p. 4).

En el marco de la UE, el panorama que encontramos tampoco resulta ser el más favorable al fomento de la cooperación entre regiones. El tema apenas empieza a desarrollarse durante los años 70, con la creación del FEDER. Una primera Recomendación de la Comisión del año 1981³⁶⁴, seguida por el Reglamento n.º 1787/84 relativo al FEDER³⁶⁵, deciden identificar medidas que podrían solventar los problemas de las regiones fronterizas de la UE, así como lanzar algunas experimentaciones, de interés comunitario, en materia, sobre todo, de construcción de infraestructuras e inversión en empresas³⁶⁶. Sobre todo, será la iniciativa comunitaria INTERREG³⁶⁷, iniciada a partir del año 1990, la que va a impulsar la cooperación transfronteriza entre entes territoriales europeos, ayudando esas zonas a superar sus problemas de desarrollo que derivan de su situación de aislamiento³⁶⁸. Su tercera edición³⁶⁹, válida para el período 2000-2006³⁷⁰,

³⁶⁴ COMISIÓN EUROPEA, Recomendación n.º 81/879 del 9 de octubre de 1981 relativa a la coordinación transfronteriza en materia de desarrollo regional (DO L 321, 10 de noviembre de 1981, p. 27). Se basa en el primer programa transfronterizo para la región *Ems-Dollart* (entre Países Bajos y Alemania). Afirma que *“el Reino de los Países Bajos y la República Federal de Alemania proseguirán sus trabajos de coordinación transfronteriza para profundizar el programa transfronterizo Ems-Dollart existente. Ambos países establecerán programas transfronterizos asimismo para las otras zonas situadas a lo largo de la frontera germano-holandesa. Dichos programas, partiendo de objetivos comunes, se referirán en particular a la armonización de las ayudas regionales y sectoriales a las inversiones privadas; indicarán los cuellos de botella, así como las acciones que deban emprenderse, en particular en el ámbito de las infraestructuras económicas y sociales”* (punto 1).

³⁶⁵ Reglamento n.º 1787/84 del 19 de junio de 1984 relativo al FEDER (DO L 169 de 28 de junio de 1984, p. 1). Según su art. 1.3: *“en lo que respecta a las regiones fronterizas en el interior de la Comunidad, los Estados miembros interesados procurarán garantizar, en el marco de sus relaciones bilaterales, una coordinación transfronteriza del desarrollo regional por los medios y en los niveles que, de común acuerdo, consideren adecuados y, en este contexto, favorecer la cooperación entre los órganos regionales y locales correspondientes”*.

³⁶⁶ Por ejemplo, los proyectos entre las regiones de Rhin-Waal (Países Bajos y Alemania); Sarre-Lorena-Luxemburgo (Alemania, Francia, Luxemburgo); Alsacia-Palatinado y Baden-Württemberg (Francia y Alemania).

³⁶⁷ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación C(90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria sobre zonas fronterizas - INTERREG (DO C 215 de 30 de agosto de 1990, p. 4)

³⁶⁸ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, doc. COM (2017) 534 final, 20 de septiembre de 2017. Según el documento, los principales logros de los programas INTERREG son: el aumento de la confianza, la mayor conectividad, la mejora del medio ambiente, la mejora de la salud y el crecimiento económico (p. 2). Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders_es.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

³⁶⁹ La segunda edición del programa (INTERREG II) fija expresamente como objetivo prioritario la concesión de financiación comunitaria en orden a la creación de estructuras institucionales o administrativas compartidas destinadas a ampliar y a profundizar la cooperación entre instituciones públicas, organizaciones privadas y organismos voluntarios. Vid. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria de desarrollo fronterizo, cooperación transfronteriza y redes de energía seleccionadas - INTERREG II (DO C 180 de 1º de julio de 1994, p. 60).

³⁷⁰ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación a los Estados miembros del 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea

contemplará ya de manera específica la cooperación transfronteriza dentro del objetivo prioritario nuevamente creado de cooperación territorial³⁷¹.

El desarrollo de la cooperación transfronteriza europea viene acompañado por la creación de nuevos instrumentos jurídicos, destinados en gran medida a proporcionar estructuras mucho más acordes a las necesidades de sus actores. Si bien es cierto que los primeros organismos contemplados, la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE)³⁷² y la Sociedad Cooperativa Europea (SCE)³⁷³, no obtuvieron los resultados esperados, no podemos decir lo mismo con la figura, mucho más innovadora, de Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), creada en 2006³⁷⁴. En este sentido, sus ventajas frente a la AEIE o a la SCE son importantes: en primer lugar, porque su marco jurídico es mucho más apto para el desarrollo de la cooperación transfronteriza; pero, sobre todo, porque la reforma operada en el año 2014³⁷⁵ la ha reconocido como un instrumento territorial para la configuración de la acción pública local.

para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo - INTERREG III (DO C 143 de 23 de mayo de 2000, p. 6).

Actualmente, el programa INTERREG está a su quinta edición (período 2014-2020). Reformado en profundidad para estar conforme con la nueva política de cohesión y los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, el programa se basa en 11 prioridades de inversión (entre otros: investigación e innovación, competitividad de las PyMÉS, protección del medio ambiente, transporte sostenible, inclusión social y mejora de la administración pública).

³⁷¹ Como bien recuerda la Comisión en su Comunicación de 2017, Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, “la cooperación territorial y, en particular, la cooperación transfronteriza, han sido ampliamente reconocidas como aspectos que aportan un auténtico valor añadido a los europeos” (p. 5).

³⁷² Reglamento n.º 2137/85 del 25 de julio de 1985 (DO L 199 de 31 de julio de 1985, p. 1). Para un análisis detallado de la figura, vid. MASSAGUER FUENTES, J.: “La agrupación europea de interés económico: notas en torno al Reglamento CEE n.º 2137/85”, en *Noticias CEE*, n.º 43-44, 1988. Figura asociativa sin ánimo de lucro, tiene personalidad jurídica y un carácter mercantil. Nace con la finalidad de facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros. En la práctica, este instrumento no será adecuado a la cooperación transfronteriza regional. Vid., en este sentido, PUEYO LOSA, J; PONTE IGLESIAS, M. T; BRITO, W. y VENADE, N.: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza, de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia / Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Santiago de Compostela / Braga, 2004, p. 100.

³⁷³ Reglamento n.º 1435/2003 del 22 de julio de 2003 (DO L 207 de 18 de agosto de 2003, p. 1). Para un análisis detallado de la figura: MARTÍNEZ SEGOVIA, F. J.: “Primera aproximación al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea”, en *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 80, 2003. Tiene como objetivo principal satisfacer las necesidades de sus socios o el desarrollo de sus actividades económicas y sociales (párrafo 10 del preámbulo al Reglamento n.º 1435/2003). De la misma forma que para la AEIE, tanto sus características como sus finalidades no permitieron desarrollar la cooperación transfronteriza.

³⁷⁴ Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) (DO L 210 de 31 de julio de 2006, p. 19).

³⁷⁵ Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de

Sin duda alguna, esta AEET es un ente *sui generis* al servicio de la integración territorial europea. Modalidad totalmente renovada de cooperación, integra el concepto de cooperación transfronteriza³⁷⁶ en uno más global de cooperación territorial, que comprende, además, la cooperación transnacional³⁷⁷ y/o interregional³⁷⁸. Su objetivo: reforzar la cohesión social, económica y territorial de la UE³⁷⁹, a través de un reglamento europeo, por consecuencia aplicable directa y uniformemente en todos los Estados miembros³⁸⁰. Dotado de personalidad jurídica³⁸¹, este organismo tiene un régimen jurídico inédito, mezclando tanto disposiciones del derecho de la UE como prescripciones del derecho interno y hasta principios del derecho internacional privado³⁸². En España por ejemplo, la figura ha sido regulado internamente por el Real Decreto n.º 37/2008,

Cooperación Territorial (AEET) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones (DO L 347 de 20 de diciembre de 2013, p. 303).

³⁷⁶ Entre entes subestatales contiguos o vecinos. El Reglamento AEET n.º 1082/2006 lo denomina “cooperación transfronteriza interregional”.

³⁷⁷ Es decir, en la que puedan intervenir como sujetos de aquellos Estados miembros de la UE.

³⁷⁸ Cooperación entre entidades locales y regionales, que no comporten ni la contigüidad ni el hecho fronterizo.

³⁷⁹ Artículo 1.2 del Reglamento n.º 1082/2006. Recordamos, asimismo, el punto 2 del Preámbulo al Reglamento n.º 1082/2006: “Habida cuenta de las importantes dificultades que los Estados miembros y, en concreto, las autoridades regionales y locales encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial, conforme a legislaciones y procedimientos nacionales diferentes, procede adoptar medidas adecuadas para paliar dichas dificultades”. Y el considerando 4 del Reglamento n.º 1302/2013, según el cual “las AEET pueden tener la capacidad de reforzar el fomento y la consecución de un desarrollo armonioso de la Unión en su conjunto y, en particular, de la cohesión económica, social y territorial de sus regiones, y contribuir a que se alcancen los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020 (...)”.

³⁸⁰ Vid. EMBID IRUJI, A. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho Comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid, 2008. En particular, vid. las páginas 75-80, relativas a la cuestión particular del reglamento, que parece una directiva: “es un reglamento en cierto modo atípico por las remisiones que en distintas cuestiones hace al Derecho nacional de los Estados miembros” (p. 75). Vid., asimismo, MARTÍNEZ PERÉZ, E. J.: “La renovación de los instrumentos jurídicos para la cooperación territorial en Europa”, en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 34, Iustel, Madrid, 2014, según el cual, “en virtud de la naturaleza del acto donde se recogen estas disposiciones, se produce el nacimiento de un auténtico derecho a crear estructuras cooperativas europeas o a participar en iniciativas de cooperación territorial” (pp. 4-5).

³⁸¹ Artículo 1.3. del Reglamento n.º 1082/2006.

³⁸² Art. 2 del Reglamento n.º 1082/2006 (versión revisada): “1. Los actos de los órganos de una AEET se registrarán por: a) el presente Reglamento; b) el convenio contemplado en el artículo 8, siempre que el presente Reglamento lo autorice expresamente; y c) en el caso de cuestiones no reguladas o reguladas solo en parte por el presente Reglamento, el Derecho nacional del Estado miembro en el que la AEET tenga su domicilio social.

Cuando sea necesario para determinar la ley aplicable en virtud del Derecho de la Unión o del Derecho internacional privado, una AEET se considerará una entidad del Estado miembro en que tenga su domicilio social.

1 bis. Las actividades de una AEET relativas al ejercicio de las funciones contempladas en el artículo 7, apartados 2 y 3, se registrarán por el Derecho de la Unión aplicable y el Derecho nacional tal como se especifique en el convenio contemplado en el artículo 8.

del 18 de enero de 2008³⁸³, sustituido por el Real Decreto n.º 23/2015, del 23 de enero de 2015³⁸⁴.

Tras doce años de práctica, podemos afirmar que sus resultados son muy positivos para la cooperación territorial³⁸⁵. En particular, la gran libertad contractual³⁸⁶ que gozan los miembros de la agrupación³⁸⁷ favorece una definición y una ejecución autónoma de las políticas públicas sobre los territorios. Además, permite una mejor articulación entre los distintos actores, participando así plenamente a la nueva gobernanza de la UE³⁸⁸. Pequeños Estados, como Luxemburgo, por ejemplo, pueden fácilmente entablar relaciones con los entes territoriales fronterizos (en este caso Lander alemanes o regiones francesas).

El uso cotidiano del instrumento demuestra que la AECT puede ser de cuatro tipos³⁸⁹: las AECT transfronterizas que abordan principalmente los retos locales y regionales³⁹⁰;

Las actividades de una AECT cofinanciadas por el presupuesto de la Unión respetarán los requisitos establecidos en el Derecho de la Unión aplicable y en el Derecho nacional relativo a la aplicación de dicho Derecho de la Unión.

2. Cuando un Estado miembro comprenda varias entidades territoriales que tengan sus propias normas jurídicas aplicables, la referencia a la legislación aplicable, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, letra c), incluirá la legislación relativa a tales entidades, teniendo en cuenta la estructura constitucional del Estado miembro de que se trate”.

³⁸³ BOE n.º 17, 19 de enero de 2008, p. 4.156.

³⁸⁴ BOE, n.º 27, 31 de enero de 2015, p. 7.711.

³⁸⁵ Vid. el último informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1082/2006, de 17 de agosto de 2018, doc. COM (2018) 597 final. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0597:FIN:ES:PDF>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

³⁸⁶ La AECT se instituye mediante un “convenio”, celebrado por unanimidad de sus miembros (art. 8.1). Debe especificar ciertos datos (art. 8.2), tales como su nombre y su domicilio social, su territorio, su objetivo y sus funciones, las condiciones de su disolución, sus miembros y sus órganos (mínimo deben ser dos – art. 10.1: una asamblea, constituida por representantes de sus miembros, y un director, que representará a la AECT y actuará en su nombre), el derecho aplicable, etc. También se deben redactar unos estatutos (art. 9.2).

³⁸⁷ Artículo 3.1 del Reglamento n.º 1082/2006 (versión revisada). Podrán ser miembros de una AECT las entidades siguientes: Estados miembros o autoridades de ámbito nacional; autoridades regionales; autoridades locales; empresas públicas u organismos de Derecho público; empresas a las que se confíen actividades de SIEG de conformidad con el Derecho de la UE y nacional aplicable; autoridades nacionales, regionales o locales u organismos o empresas públicas equivalentes a los antes mencionados de terceros países. Podrán también ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías.

³⁸⁸ Vid. COMITÉ DE LAS REGIONES, EGCT, Monitoring Report 2014. Implementing the Strategy Europe 2020, 2015: “Most of the EGCTs can be considered as broad initiatives towards policy development, strategy building and actions. This type of EGCT takes an exploring and consolidating approach towards new ways of governance and cohesion” (p. 104). Recuperado de: https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/EGTC_MonitoringReport_2014.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

³⁸⁹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1082/2006, p. 2.

³⁹⁰ Por ejemplo, la AECT *Eurodistrict Strasbourg Ortenau* o bien la AECT *Faja Piritica Ibérica*.

las AECT transnacionales que se instituyen en territorios considerablemente más amplios que las zonas de cooperación transfronteriza³⁹¹; las AECT en red, compuestas por miembros que no están relacionados con una zona concreta³⁹²; y las AECT para fines específicos (hospitales, parques naturales, corredores de transporte, universidades)³⁹³. En términos de misiones, la creación de estas estructuras tiene como fin gestionar un servicio público, fomentar un proyecto de gobernanza territorial o ejecutar la política de cohesión de la UE.

Crear una AECT constituye, para la mayoría de los actores locales, un acto político fuerte, en pro del desarrollo de los territorios. Demuestra la voluntad política de plasmar en el tiempo una cooperación muchas veces ya duraderas entre los socios, mediante una estructura jurídica mucho más estable y formal. Así, pudo ser la ocasión de erigir una región como modelo de integración³⁹⁴, servir para dar una señal fuerte a las instituciones de la UE³⁹⁵ o buscar promover un territorio determinado frente a otros actores del escenario europeo³⁹⁶.

Desde la entrada en vigor del primer reglamento el 1.º de agosto de 2007, se han creado un total de sesenta y nueve AECT³⁹⁷. Entre los beneficios del instrumento,

³⁹¹ La AECT *Grande Région* (INTERREG IV) agrupaba 4 Estados miembros: Luxemburgo, Alemania (*Saarland* y *Rheinland Pfalz*), Francia (*Lorraine*, *Moselle*, *Meurthe-et-Moselle* y *Meuse*) y Bélgica (Gobierno regional valón, comunidad francesa y comunidad germanica). Vid., asimismo, la AECT *Euroregion Nouvelle Aquitaine - Euskadi - Navarre*, la AECT *Euregio Tirolo - Alto Adige - Trentino* o la AECT *Euroregion Pyrénées - Méditerranée*.

³⁹² La AECT *Archimed* reúne islas españolas, italianas, griegas y chipriotas y la AECT *Amphictyony* reúne municipios griegos, italianos, franceses y chipriotas

³⁹³ AECT *Hospital de Cerdeña*, AECT *Bouches de Bonifacio* (parque natural), AECT *Eucor*, *Le campus européen* (universidad).

³⁹⁴ En el caso de la AECT *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*, sus miembros reafirman de manera reiterada que fue creada para constituirse como una “*región modelo*” para la integración europea. Vid., asimismo, Nota de prensa, 31 de marzo de 2009, Primera Asamblea de la AECT *Côtes d’Opale*: “*La structuration juridique répond à un double objectif, d’une part renforcer la coopération existante, d’autre part, donner aux autorités européennes, à l’heure où s’engage la réflexion sur la politique de cohésion pour la période 2014-2020, un signal fort: celui que cette région veut jouer un rôle pionnier dans la coopération transfrontalière*”.

³⁹⁵ Por ejemplo, para afirmar su voluntad de reforzar su cooperación y para dar una señal fuerte a las instituciones de la UE, las autoridades de la Euroregión “*Pyrénées-Méditerranée*” firmaron, el 2 de diciembre de 2008, los convenios y estatutos de la nueva AECT en Bruselas.

³⁹⁶ Una de las primeras AECT creadas fue el Eurodistrito *Estrasburgo-Ortenau*. El objetivo principal de la ciudad de Estrasburgo era promover su dimensión europea para acoger a las instituciones.

³⁹⁷ Artículo 5.1 del Reglamento n.º 1082/2006: los miembros de una AECT deben informar al CdR del registro o la publicación del convenio y los estatutos. El punto 2 añade que la AECT deberá solicitar la publicación de una nota en el Diario Oficial de la UE. Vid. <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Register/Pages/welcome.aspx> (consulta de 14 de noviembre de 2018). Desde el 2 de mayo de 2012, la Mesa del CdR creó un registro específico (Decisión n.º 114/2012).

Vid., asimismo, COMITÉ DE LAS REGIONES, EGTC monitoring report 2017, 2018. Recuperado de: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Documents/EGTC-MR-2017.pdf> (14 de noviembre de 2018). A noviembre de 2018, 19 AECT están constituidas en España (Galicia-Norte de Portugal; Duero-Douro;

podemos resaltar los siguientes³⁹⁸: apoyar las estructuras de gobernanza multinivel reforzando los enfoques transfronterizos y ascendentes que permiten niveles intensificados o mayores de cooperación transfronteriza; permitir a las regiones fronterizas reforzar la planificación conjunta y la aplicación de estrategias en diferentes ámbitos articulando sus intereses conjuntos y compartiendo una visión de la zona fronteriza; el acceso más sencillo, como únicos beneficiarios, a la financiación europea, dado que solicitar tal financiación a través de la AECT requiere menos esfuerzo administrativo para los miembros; la entidad jurídica europea mejora la visibilidad y la aceptación de las AECT por otras autoridades públicas competentes (en este sentido, se las considera un intermediario que puede iniciar nuevas acciones transfronterizas y en algunos casos ejercer una mayor influencia en la toma de decisiones); finalmente, las AECT ofrecen un canal de comunicación fiable y sostenible que facilita diversas formas de cooperación en zonas transfronterizas.

La nueva forma de gobernar Europa, a múltiples niveles, que fomenta este interesante instrumento queda plenamente reflejada cuando se analiza el valor añadido que aporta³⁹⁹: como entidades jurídicas, las AECT permiten adoptar con mayor rapidez decisiones más eficaces en entornos transfronterizos en los que participan varias autoridades; permiten coherencia, permanencia y coordinación, alientan objetivos comunes y estabilizan la cooperación en zonas transfronterizas; se perciben como independientes de las decisiones y acontecimientos políticos que pueden bloquear la adopción o ejecución de medidas útiles para las zonas de cooperación que se extienden más allá de las fronteras nacionales; dan a las zonas de cooperación poder de negociación que les ayuda a defender sus intereses, y; mitigan los efectos de separación de fronteras internas, por lo que apoyan la cohesión en la UE y mejoran la visibilidad de las políticas europeas en el ámbito local.

Desde sus inicios, una de sus importantes limitaciones es su competencia restringida a ciertos ámbitos⁴⁰⁰. Sin embargo, la situación podría rápidamente cambiar

ZAS-NET; Pirineos-Mediterráneo; Pirineos-Cerdanya; Archipiélago del Mediterráneo; Espacio Portalet; Hospital de la Cerdanya; Eurocidade Chaves-Verín; Euroregión Aquitania-Euskadi-Navarra; Faja Pirítica Ibérica; Ciudades de la Cerámica; Huesca Pirineos-Hautes Pyrénées; País Transfronterizo de Arte e Historia. Los valles catalanes del Tec y el Ter; León-Bragança; European Mycological Institute; Interpal-Medio Tejo; Eurociudad del Guadiana; Río Miño) y 1 está en tramitación (Agrupación Europea de Cooperación Universitaria Pirineos-Mediterráneo). Datos recuperados de: http://www.seat.mpr.gob.es/portall/areas/politica_autonomical/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/AECT.html (consulta de 14 de noviembre de 2018).

³⁹⁸ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1082/2006, pp. 4-5.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 7.

⁴⁰⁰ Así, según se desprende del artículo 7.2 de la normativa, “la AECT actuará dentro de los límites de las funciones que se le encomienden, en concreto la facilitación y el fomento de la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la Unión, y la superación de los obstáculos existentes en

(a partir de 2021, próximo período de programación), transformando por completo el alcance jurídico de la AECT, hasta convertirla en un actor totalmente aparte de la integración europea. En concreto, la Comisión presentó, en mayo de 2018, una propuesta de reglamento instituyendo un mecanismo transfronterizo europeo⁴⁰¹. Partiendo de la idea de que ni la financiación de la cooperación territorial europea ni el apoyo institucional a la cooperación de las AECT son suficientes, por sí solos, para eliminar los obstáculos jurídicos en las regiones fronterizas, especialmente en lo relativo a los servicios de salud, legislación laboral, impuestos, desarrollo empresarial, y las barreras vinculadas a las diferencias en las culturas administrativas y los marcos jurídicos nacionales, que constituyen verdaderos obstáculos a la cooperación eficaz, el ejecutivo de la UE pretende establecer un mecanismo para permitir aplicar en un Estado miembro, con respecto a una región transfronteriza, las disposiciones legales de otro Estado miembro, cuando la aplicación de las disposiciones jurídicas del primero constituya un obstáculo jurídico que dificulte la aplicación de un proyecto conjunto⁴⁰².

El mecanismo así previsto es relativamente sencillo y consiste bien en la celebración de un compromiso transfronterizo europeo (CTE), de aplicación directa⁴⁰³, bien en la celebración de una declaración transfronteriza europea, que exigirá un procedimiento legislativo en el Estado miembro⁴⁰⁴. Asimismo, para coordinar las distintas autoridades

el mercado interior". Y según el inciso 4 del mismo precepto: "las funciones asignadas a la AECT por sus miembros no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público y de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas, como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior".

⁴⁰¹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Reglamento relativo a un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo, doc. COM (2018) 373 final, 29 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52018PC0373>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

⁴⁰² Art. 1.1 de la Propuesta.

⁴⁰³ Según se desprende de la Exposición de motivos de la propuesta, la aplicación inmediata del CTE (compromiso transfronterizo europeo) significa que determinadas disposiciones jurídicas de un Estado miembro deben aplicarse en el territorio del Estado miembro vecino. También debe aceptarse que los Estados miembros adopten un acto legislativo que prevea la celebración de un Compromiso, con el fin de evitar que en la legislación nacional adoptada formalmente por un órgano legislativo se introduzcan excepciones por una autoridad distinta del órgano legislativo y en contravención de la claridad jurídica o de la transparencia, o de ambas cosas (apartado 10).

⁴⁰⁴ Según se desprende de la Exposición de motivos de la propuesta, la Declaración seguiría exigiendo un procedimiento legislativo en el Estado miembro. La autoridad que celebra el Compromiso debe realizar una declaración formal que active en un determinado plazo el procedimiento legislativo necesario para modificar el Derecho interno normalmente aplicable y aplicar posteriormente, mediante una excepción explícita, la legislación de un Estado miembro vecino. una excepción explícita, la legislación de un Estado miembro vecino (apartado 11).

competentes (nacionales y regionales), cada Estado debe crear un Punto de coordinación transfronteriza nacional y, cuando proceda, regional.

Punto esencial: el iniciador, definido⁴⁰⁵ como el agente que identifica el obstáculo jurídico y pone en marcha el mecanismo al presentar un documento de iniciativa, podrá ser, entre otros, un organismo con o sin personalidad jurídica constituido para la cooperación transfronteriza situado en una determinada región transfronteriza o que la abarca al menos de forma parcial, incluidas las Agrupaciones europeas de cooperación territorial en virtud del Reglamento (CE) n.º 1082/2006, las Euroregiones, Euregios y organismos similares. Cabe ver, por tanto, como este instrumento se coordinará con la reglamentación en materia de AECT, y como las AECT utilizarán este mecanismo en pro de un desarrollo territorial integrado.

De todo lo anterior, se desprende una voluntad política de ir cada vez más lejos en la integración de las propias entidades locales y regionales. Si bien es cierto que, por sus características especiales, perfectamente enmarcadas dentro de los objetivos definidos por la integración europea, son las problemáticas transfronterizas las que prevalecen en la estrategia europea, este laboratorio a gran escala constituye⁴⁰⁶, sin embargo, un excelente referente como punto de partida. Resulta esencial que tanto la cooperación como la asociación entre los actores puedan intensificarse, mediante un diálogo periódico y a múltiples niveles. En este orden de idea, no queda duda de que es posible generalizar al conjunto de la UE prácticas tan positivas localmente como el reconocimiento mutuo, la armonización de las normas y de los procesos, y hasta administraciones públicas transfronterizas, que ya son realidades en el marco de ciertas agrupaciones⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ Artículo 3.5 de la Propuesta.

⁴⁰⁶ Las regiones fronterizas interiores abarcan el 40% del territorio de la UE, representan el 30% de la población (150 millones de personas) y generan el 30% del PIB de la UE. Vid. COMISIÓN EUROPEA, Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, p. 2.

⁴⁰⁷ Todavía nos encontramos en una fase preliminar. Vid., en este sentido, Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2018, sobre el impulso al crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, doc. P8_TA-PROV (2018)0327. El PE *“lamenta que no se aproveche plenamente el potencial de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, lo que podría deberse, por una parte, a ciertas reservas de las autoridades locales y regionales y, por otra, a su temor a una transferencia de competencias, y también a la falta persistente de conocimiento de sus competencias respectivas”*. En su opinión, *“la política de cohesión debe estar más orientada a la inversión en personas, ya que las economías de las regiones fronterizas pueden potenciarse mediante una mezcla efectiva de inversiones en innovación, capital humano, buena gobernanza y capacidad institucional”*. Solicita, asimismo, la evaluación de la labor de las euroregiones en el ámbito de la cooperación regional, con el fin de coordinar y optimizar sus resultados. En materia de cooperación, pide *“mejorar la coordinación y el diálogo, lograr un intercambio de información más eficaz y continuar el intercambio de las mejores prácticas entre las autoridades, en particular a nivel local y regional”*. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0327+0+DOC+XML+V0//ES> (consulta de 14 de noviembre de 2018).

*B) Las estrategias macrorregionales (EMR):
una cooperación transnacional reforzada
al servicio de un proyecto europeo renovado*

Junto con las AECT, las instituciones europeas han articulado otro modelo de cooperación territorial, con el fin de fomentar el desarrollo coherente de ciertas regiones europeas: la macrorregión. El término hace referencia a aquellas unidades o subsistemas territoriales que se encuentran a caballo entre el nivel estatal y el nivel global⁴⁰⁸. Envuelve, así, un número limitado de Estados vinculados por una relación geográfica y por un elevado nivel de interdependencia mutua. Creados en principio sobre la base de características y retos comunes, adquirieron, sin embargo, un enfoque mucho más funcional, integrando además entes de diversas naturalezas⁴⁰⁹.

La idea fue desarrollada en 2008 por la Comisión Europea en su Libro Verde sobre la cohesión territorial⁴¹⁰. En este sentido, el ejecutivo de la UE manifestó la necesidad de abordar a una escala geográfica adecuada, mediante un enfoque integrado, los problemas que afectan a diversas partes y sectores, instando a una mayor cooperación entre las instancias y autoridades locales, regionales y nacionales. En su opinión, la acción política podría servir para abordar los desafíos comunes y, sobre todo, para superar las divisiones de las fronteras administrativas, todavía muy vigentes⁴¹¹.

Un año más tarde, se presentó el primer documento que hace expresamente referencia a esta idea: la Estrategia de la UE para la región del Mar Báltico⁴¹². Para sus autores, esta región constituye un excelente ejemplo de macrorregión, por tratarse de una zona que abarca varias regiones administrativas que tienen suficientes asuntos en común para

⁴⁰⁸ Vid. SÖDERBAUM, F.: "Comparative regional integration and regionalism", en LANDMAN, T. y ROBINSON, N.: *The SAGE handbook of comparative politics*, SAGE Publications, 2009, p. 478.

⁴⁰⁹ Vid. NYE, J. S.: *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Little, Brown and Company, Boston, 1971, p. 7. Vid., asimismo, CARMONA CONTRERAS, A.: *El lugar de las macrorregiones en el marco de la cooperación territorial europea: presente y futuro*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2013, pp. 25-26; SPINACI, G.: "El Mediterráneo y las Estrategias Europeas Macrorregionales", en AGUDO ZAMORA, M. J. y VÁZQUEZ GÓMEZ, E. V.: *II Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía, Sevilla, 2013, p. 92.

⁴¹⁰ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Libro Verde sobre la cohesión territorial...

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 3.

⁴¹² Vid. COMISIÓN EUROPEA, Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico, doc. COM (2009) 248, 10 de junio de 2009. Ocho de los nueve Estados que lindan con el Mar Báltico son miembros de la UE: Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0248&from=ES>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

Posteriormente, tres otras estrategias verán la luz: Estrategia para la región del Danubio (2010), Estrategia para la región del Adriático y del Jónico (2014) y Estrategia para la región alpina (2015).

justificar un planteamiento estratégico único⁴¹³. Para la Comisión, el planteamiento adoptado en esta estrategia constituirá una experiencia importante sobre el potencial del planteamiento macrorregional⁴¹⁴. En esta óptica, cuatro retos son identificados, con el fin de ofrecer un marco coordinado e inclusivo de cooperación: permitir un medio ambiente sostenible; aumentar la prosperidad de la región; aumentar la accesibilidad y el atractivo; garantizar la seguridad en la región.

La necesidad de implicar a varios niveles de gobierno (agentes de la sociedad civil y autoridades regionales, nacionales y europeas) dentro de un marco político estable para lograr los objetivos definidos en una estrategia macrorregional queda perfectamente plasmada en el Quinto Informe sobre la cohesión⁴¹⁵, posteriormente reiterada por el Reglamento n.º 1303/2013 relativo a las disposiciones comunes relativas a los Fondos EIE (Estructurales y de Inversión Europeos)⁴¹⁶, situación que, sin embargo, no siempre resultará sencilla⁴¹⁷, dada la prohibición de crear, para desarrollar dicha estrategia, nuevas instituciones⁴¹⁸.

⁴¹³ *Ibidem*, p. 6.

⁴¹⁴ *Ibidem*, p. 2. Según la Comisión, la zona podría ser un modelo de cooperación regional donde pueden probarse y desarrollarse nuevas ideas y planteamientos a lo largo del tiempo como ejemplos de buenas prácticas.

⁴¹⁵ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Invirtiendo en el futuro de Europa. Quinto Informe sobre la Cohesión Social, Económica y Territorial*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2010: “*Mientras que la mayoría de las políticas se concentran en un único nivel geográfico administrativo, el objetivo de cohesión territorial implica la adopción de un enfoque más funcional y flexible. Dependiendo del problema de que se trate, la dimensión geográfica apropiada puede englobar desde una macrorregión, como el Mar Báltico o la región del Danubio, hasta regiones metropolitanas y transfronterizas o un grupo de zonas rurales y pequeñas ciudades. Una geografía tan flexible puede captar mejor las externalidades positivas y negativas de la concentración, mejorar las conexiones y facilitar la cooperación con el fin de aumentar la eficacia a la hora de avanzar en la cohesión territorial*” (p. 24).

Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_es.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

⁴¹⁶ Art. 2.31 del Reglamento: define la estrategia macrorregional como “*un marco integrado, refrendado por el Consejo Europeo, que puede recibir ayudas, entre otros, de los Fondos EIE, con objeto de abordar desafíos comunes a los que se enfrenta una zona geográfica determinada en relación con Estados miembros y terceros países situados en la misma zona geográfica y que, por tanto, se benefician de una cooperación reforzada que contribuye al logro de la cohesión económica, social y territorial*”.

⁴¹⁷ Situación que quedará perfectamente reflejada en el momento de la revisión de la Estrategia para la región del Mar Báltico. Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico*, doc. COM (2012), 128 final, 23 de marzo de 2012: “*los agentes regionales y municipales deben estar más implicados*” (p. 3). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0128:FIN:ES:PDF>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

⁴¹⁸ En el momento de la creación de una macrorregión, debe aplicarse el principio de los “tres noes”: no a nuevos fondos de la UE, no a estructuras formales de la UE adicionales, no a nueva legislación.

Precisamente, la gobernanza dentro de esas macrorregiones resulta ser el punto más problemático, lo que se evidencia en su compleja estructura de gobierno⁴¹⁹: la participación de los Estados miembros y la Comisión a un alto nivel político (ministerial) que proporcione compromiso político y orientación estratégica; puntos de contacto nacionales, funcionarios de alto nivel en cada país participante que coordinen el trabajo a alto nivel administrativo; expertos, responsables de cada prioridad temática (medio ambiente, transporte, investigación e innovación, etc.) o cuestión horizontal (cambio climático, ordenación territorial) de cada país participante, que normalmente formarán un grupo director para cada tema a escala de la macrorregión. En la práctica, es la propia Comisión que asume el liderazgo estratégico, actuando, además, como mediador en caso de desacuerdos.

En 2014, se propuso algunas adaptaciones del sistema de gobernanza, para obtener mejores resultados, especialmente en el sentido de mejorar: el sistema de liderazgo político (con responsabilidades más claras, incluida una formación para la toma de decisiones, un reconocimiento de las estrategias como intereses transversales y responsabilidades en cada escala de gobierno), el marco para proporcionar un vínculo sistemático entre el nivel político y la coordinación y la adopción; el uso y los trabajos complementarios de organizaciones regionales existentes, al nivel apropiado; la gestión a escala de los puntos nacionales de contacto, que permita la coordinación estratégica y el seguimiento de la adopción; el uso de los fondos existentes; el uso de las tecnologías de la información para facilitar que las partes interesadas se comuniquen de forma moderna, rápida y barata. Sobre todo, se propone una mayor implicación de la sociedad civil, incluso a través de los parlamentos nacionales y regionales⁴²⁰.

Este último punto resulta particularmente importante. En un Dictamen de 2018⁴²¹, el CdR, tras recordar que las EMR son un “*elemento esencial para la consecución de los objetivos estratégicos de la UE y son una parte fundamental de la arquitectura de gobernanza multinivel de la UE*”, y subrayar que su principal ventaja estriba en “*agrupar a los agentes nacionales, regionales y locales en un marco común*”, respondiendo así a las “*necesidades locales de forma eficaz*”, y contribuyendo a “*involucrar a los ciudadanos en el proyecto europeo y a salvar las distancias entre la UE y la elaboración de políticas locales*”, señala, sin embargo, la absoluta necesidad de reforzar su gobernanza, fortaleciendo también los niveles local y regional. En este sentido, insta a un diálogo constante, estructuras

⁴¹⁹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Informe de la Comisión relativo a la gobernanza de las Estrategias Macrorregionales, doc. COM (2014) 284 final, 20 de mayo de 2014, p. 3. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperat/macros_region_strategy/pdf/gov_macro_strat_es.pdf; © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

⁴²⁰ Vid. COMISIÓN EUROPEA, Informe de la Comisión relativo a la gobernanza de las Estrategias Macrorregionales, pp. 10-11.

⁴²¹ Vid. Dictamen del CdR - Aplicación de las estrategias macrorregionales (DO C 164 de 8 de mayo de 2018, p. 11).

de cooperación eficaces y asociaciones fuertes, utilizando el método de la gestión compartida. Según sus propios términos, “*las instituciones de la UE deberían acordar una visión europea general y una estrategia de desarrollo impulsada por necesidades nacionales, regionales y locales*”, aplicando eficazmente el principio de asociación. Para el organismo regional, “*una asociación eficaz supone la participación de todas las partes interesadas en la planificación estratégica y los procesos de toma de decisiones*”, añadiendo que “*obviamente, esto solo puede suceder cuando se conocen las necesidades locales y regionales, analizadas a la luz del contexto de la UE y enmarcadas en las EMR globales*”. Para que las EMR sea un éxito, pide, a favor de los operadores locales y regionales, más flexibilidad, mayor confianza e incentivos financieros. En esta óptica, propone una sustitución de la regla de los “tres noes” por la regla de los “tres síes”: sí a la mejora de las sinergias mediante instrumentos de financiación, sí a una mejor integración de las estructuras existentes (especialmente de las AECT) en las EMR y sí a una mejor aplicación de las normas existentes.

De todo lo anterior, se desprende que nos encontramos ante un marco político, aunque todavía imperfecto, mucho más amplio que una mera estructura de cooperación transfronteriza, que obra a favor de conectar y coordinar entre los intereses de diversas entidades, para mejorar sus dinámicas de cooperación territorial⁴²². Se inserta además naturalmente en la lógica de la construcción europea, que exige cada vez mayor integración mediante nuevas formas de gobernanza a múltiples niveles. Finalmente, está muy unido a la idea de la geografía funcional, a partir de la cual debe configurar “*espacios de actuación de geometría variable adaptados a las exigencias diversas que en cada caso han de afrontarse*”⁴²³. De ahí que podemos afirmar que esas nuevas cooperaciones reforzadas regionales van prefigurándose como antesala para el proyecto renovado de Federación Política Europea.

4.2. La concepción de un federalismo sui generis europeo: un posible encaje para las regiones europeas

El éxito de las iniciativas locales y regionales llevadas a cabo esos últimos años a lo largo del continente europeo en materia de cooperación territorial muestra que la integración europea sigue plenamente capaz de cumplir con su principal objetivo de mejorar la vida de sus ciudadanos. Además, queda plenamente demostrado que cuando se sienten asociados al proyecto, esos mismos ciudadanos se convierten en los mejores embajadores del proceso. Tal es el caso, por ejemplo, con el Hospital de Cerdeña, modelo indiscutible de cooperación transfronteriza exitosa gestionado bajo la modalidad de

⁴²² Vid. MARTÍNEZ PÉREZ, E.: *Op. cit.*, p. 18.

⁴²³ Vid. CARMONA CONTRERAS: *Op. cit.*, p. 19.

AECT⁴²⁴. Más allá de la mera construcción de un hospital en una zona aislada de los Pirineos, trabaja a favor de la integración de los servicios de salud de ambos lados de la frontera (Francia y España), aprovechando los mejores rasgos de cada sistema para desarrollar una prestación completa y adaptada. Su vocación es sumar lo mejor de las “culturas sanitarias, las prácticas clínicas y los profesionales de ambos lados de la frontera, en beneficio de la población (...). Este concepto se aplica desde la plantilla a la cartera de servicios, protocolos, guías clínicas... Se comparte información a nivel de la historia clínica y a nivel administrativo, de manera que los usuarios de los dos países tengan acceso a lo mejor de los dos sistemas”⁴²⁵.

Como subrayaba Delors, “el proyecto europeo debe anclarse en la vida de nuestros pueblos. Políticamente, buscamos asociar nuestras naciones con el fin de que, mediante la unión de sus fuerzas, hagan fructificar lo que mejor hay en el patrimonio de Europa, a fin también de poder existir en el mundo de mañana. Pero simultáneamente, es preciso dejar todas sus potencialidades a la región, pues esta es el medio privilegiado de enraizar nuestro proyecto común y de conferirle más transparencia y eficacia. Cada ciudadano debe poder salvaguardar sus raíces en sus colectividades más próximas (...). Es sobre la base de este tejido vivo donde podremos edificar, en el respeto de nuestras tradiciones, y nuestros orgullos nacionales, una comunidad próspera, democrática y capaz de asumir sus responsabilidades”⁴²⁶.

Los europeos desean la integración, al mismo tiempo que quieren más autonomía regional⁴²⁷. De ahí la urgente necesidad de replantear el modelo institucional vigente de la UE⁴²⁸, para integrar plenamente el conjunto de los protagonistas, y especialmente

⁴²⁴ El CdR otorgó al Hospital en 2016 el premio *Building Europe Across Borders*, que recompensa los mejores proyectos de cooperación transfronteriza. En esta ocasión, el jurado se manifestó “impresionado por las dimensiones del proyecto, que van mucho más allá de lo que es habitual en los proyectos de cooperación transfronteriza y que aporta un auténtico valor añadido europeo a la vida cotidiana de los ciudadanos”.

⁴²⁵ Recuperado de: http://www.hcerdanya.eu/sites/default/files/medial/media/Documents/dossier_informacion_general_esp.pdf (consulta de 14 de noviembre de 2018).

⁴²⁶ Citado por DE CASTRO RUANO, J. L.: *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994, p. 16. En palabras de BALOUP, G.: “del mismo modo en que no podría haber Comunidad Europea sin la participación del pueblo europeo, no puede haber Comunidad Europea sin la participación de las verdaderas unidades de base de la Comunidad: sin la presencia, en el plano europeo, además de las naciones, de las Comunidades regionales que las componen y que constituyen la trama real, profunda, tanto de la Europa histórica y cultural como de la Europa de nuestros días”. Vid. BALOUP, G.: “El Senado de las Regiones”, en *Revista de Estudios Regionales*, n.º 14, 1984, p. 187.

⁴²⁷ Vid. COMISION EUROPEA, Libro Blanco sobre el futuro de Europa: “*El proyecto europeo aún cuenta con un gran apoyo, pero este ya no es incondicional. Más de dos tercios de los europeos consideran a la UE un lugar estable en un mundo turbulento. Más del 80 % apoyan las cuatro libertades fundamentales de la UE. El 70 % de los ciudadanos de la zona del euro están a favor de la moneda común*” (p. 12).

⁴²⁸ Vid. MOLINA DEL POZO, C.F.: “El sistema institucional europeo: evolución y perspectivas”, en FORNER MUÑOZ, S.: *La construcción de Europa: de las guerras civiles a la unificación*, Biblioteca Nueva: Diputación Provincial de Alicante, Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, 2007.

los entes locales y regionales. Las experimentaciones territoriales demuestran que la gobernanza a múltiples niveles funciona y sirve a la integración europea a partir del momento en que está correctamente gestionada. Por tanto, resulta clave para el propio futuro de la UE conseguir exportar las posibilidades que esta gobernanza, en asociación, conllevan hasta el nivel más alto de poder.

En los hechos, está claro que la construcción europea habría sido imposible sin el increíble pragmatismo de Jean Monnet, que consideraba que la única manera posible de integración era gradual y sectorialmente⁴²⁹. A pesar de ir en contra del modelo federalista, a favor de construir Europa desde arriba, su éxito fue inapelable, fundamentalmente por no atacar las susceptibilidades nacionales (la sacrosanta soberanía nacional del Estado-nación). Gracias a tal método, importantes políticas comunes pudieron desarrollarse (política agrícola y pesquera, unión aduanera, etc.). Todo el método radicaba en lograr que los Estados se pusieran, primero, de acuerdo sobre temas económicos, para que de esas cooperaciones surgieran intereses comunes más globales⁴³⁰, capaces de unirlos hacia un futuro mejor⁴³¹.

Si bien es cierto que los años noventa marcaron un período de relativa tranquilidad⁴³², la entrada en el siglo XXI cambió radicalmente el panorama. El “malestar europeo”⁴³³ empieza a enraizarse, especialmente en lo referente a la propia naturaleza de proyecto europeo. Para muchos ciudadanos, los pueblos habrían perdido en democracia. Con cada vez más frecuencia, la legitimidad de las decisiones a nivel europeo se cuestiona⁴³⁴, principalmente por tres motivos: 1/ los líderes políticos no son ya capaces de articular un proyecto europeo. Prefieren seguir con lo que existe, sin innovar; 2/ la mayor parte

⁴²⁹ Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: “El largo camino recorrido desde la descentralización...”, p. 26.

⁴³⁰ En palabras de MONNET, J.: “*Cette méthode est tout à fait nouvelle. Elle ne comporte pas de gouvernement central. Mais elle aboutit à des décisions communautaires au sein du Conseil des ministres parce que la proposition de solutions aux difficultés communes par l’organisme indépendant permet l’obligation d’unanimité*”. Vid. MONNET, J.: *Mémoires*, Fayard, Colección Livre de Poche, París, 1976, p. 517.

⁴³¹ Y la creación, en todo caso, de unos “Estados Unidos de Europa”. Vid. MONNET, J.: *Op. cit.*, p. 517. “*Cette méthode est le véritable fédérateur de l’Europe*”.

⁴³² Sobre todo, gracias los numerosos éxitos alcanzados: finalización del mercado único, ciudadanía europea, Unión económica y monetaria (UAM), etc.

⁴³³ Vid. FERRY, J.-M.: *La République crépusculaire. Comprendre le projet européen in sensu cosmopolitique*, Cerf, Colección Humanités, París, 2010, p. 13.

⁴³⁴ En palabras de CHOPIN, T., JAMET, J.-F. y PRIOLLAUD, F.-X.: “*L’Union européenne traverse depuis le début des années 90 une crise de légitimité sans précédent. Les analystes les mieux informés mettent en évidence un processus de structuration progressive des opinions (années 1980 et 1990) puis de lente ‘politisation’ (révélée lors des referenda en France et aux Pays-Bas au printemps 2005 puis en Irlande en 2008). Ce lent processus d’apprentissage politique par les citoyens a mis fin au ‘consensus permissif’ qui caractérisait les opinions publiques vis-à-vis de l’Europe depuis le début de la construction européenne: plus aucun État membre ne connaît désormais une situation où ses citoyens font ‘aveuglément’ confiance à leurs élites pour gérer au mieux leurs intérêts en matière européenne*”. Vid. CHOPIN, T., JAMET, J.-F. y PRIOLLAUD, F.-X.: “Une union politique pour l’Europe”, en *Questions d’Europe*, n.º 252, Fondation Robert Schuman, 2012, p. 3.

de los políticos europeos conocieron la Segunda Guerra Mundial y su terrible tragedia. Entienden el sentido de la UE, como solución para mantener una paz verdadera y duradera entre los Estados. La nueva generación, que nunca ha vivido una guerra, no se ha apropiado el *leitmotiv* de pacificación del continente, dado que, para ellos, ya es una realidad. En el mejor de los casos, la UE está percibida como una organización que puede desarrollar políticas públicas. Existe, además, una cierta “*miopía democrática*”, que conduce a mirar sistemáticamente a corto plazo, lo que va en contra de la propia construcción europea. 3/ finalmente, la gran ampliación conducida en 2005 se sintió como muy precipitada y, de manera general, mal planificada por parte de las autoridades europeas, lo que ha generado incomprendimientos y descontentos tanto para los nuevos Estados miembros como para los Estados ya miembros. Además, en casi todos esos Estados, el regreso a la democracia ha coincidido con un regreso del Estado-nación. Por tanto, entrar en la UE fue percibido como adherir a los valores de la soberanía nacional. La adaptación de esos Estados a la UE se hizo sin renunciar al interés nacional⁴³⁵.

La principal crítica radica hoy en el hecho de que la UE sería una superestructura que produce normas que vienen a complicar la existencia de sus sujetos (ciudadanos y empresas), en lugar de mejorar su vida. La excesiva burocracia ilustra con frecuencia el complejo modelo de organización, que dicta actos incomprensibles, y además lejos de las realidades cotidianas⁴³⁶. La creciente urgencia para revertir esta situación, cada vez más insostenible, hizo emerger varias propuestas de reformas institucionales, la mayoría de ellas fundamentadas en la necesidad de incluir los entes locales y regionales, en cuanto actores más próximos a la base (los ciudadanos), al proceso decisorio europeo.

Una de esas propuestas, quizás la más emblemática por su carácter bastante radical, reside en la eliminación, y sustitución, de los tradicionales Estados-nación por las regiones⁴³⁷. Con la llamada “Europa de las Regiones”, en oposición con la “Europa de

⁴³⁵ Todavía podemos apreciar esta situación, especialmente en Hungría y Polonia. Vid. la Resolución del Parlamento Europeo del 12 de septiembre de 2018, llamando a las instituciones europea a adoptar sanciones en contra de Hungría por violaciones de los valores de la UE (P8_TA-PROV (2018)0340). Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0340+0+DOC+XML+V0//ES>, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

⁴³⁶ En palabras de BOURLANGES, J.-L.: “*Voter ne consiste pas seulement à élire des représentants, c’est aussi se prononcer sur un programme politique, sur un projet de société, que la majorité politique sortie des urnes sera ensuite en charge de réaliser si elle souhaite être reconduite. Or, cet aspect de la démocratie représentative ne trouve guère à se concrétiser dans le cas européen*”. Vid. BOURLANGES, J.-L.: “L’Europe à trente: un objet virtuel. Propositions pour la négociation de 1996”, en *Commentaire*, n.º 70, 1995, p. 239. Vid., asimismo, COMISIÓN EUROPEA, Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte, doc. COM (2016) 615 final: “*La Unión Europea ha sido criticada a menudo –muchas veces con razón– por producir una reglamentación excesiva y mal escrita, entrometiéndose en la vida de los ciudadanos o de las empresas con demasiadas normas demasiado detalladas. Abundan los ejemplos, fundados o no, de reglamentación desacertada o de normas que aparentemente regulan aspectos menores de las actividades económicas*” (p. 2).

⁴³⁷ Siguiendo esta teoría, el Estado ha demostrado su incapacidad para resolver los problemas planteados por la sociedad. Además, las actuales delimitaciones nacionales son el resultado de una

las Patrias o de los Estados”⁴³⁸, lo que se pretende es que las regiones se conviertan en los únicos miembros constitutivos de la federación europea. Europa se redefiniría en pequeñas sociedades políticas, muy similares en tamaño y en poder, la federación de esos grupos reducidos constituyendo la tercera Europa, la Europa de tamaño natural. La región, convertida en la célula constituyente de la federación⁴³⁹, constituiría al mismo tiempo una unidad política y administrativa en posesión de amplias libertades y de extensos medios de autogobierno⁴⁴⁰.

Dicha propuesta, que no convence, será rápidamente abandonada. La UE necesitaría otro modelo de integración, que no pondría en riesgo la existencia de sus propios fundadores, los Estados, pero que sí aclararía sus bases: “*solo una aproximación federal permitirá precisar quién hace cada cosa y ante quién es responsable, definir claramente las transferencias de soberanía y sus límites, autorizar el control democrático y sancionar el abuso de poder, garantizar las personalidades nacionales y las diversidades regionales*”⁴⁴¹. La palabra “federalismo”, tan controvertida cuando se refiere a la UE⁴⁴², reaparece, y además en la boca del entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors.

arbitrariedad. Por tanto, es necesario redefinirlas y adaptarlas a la realidad natural europea. Vid., en este sentido, PETSCHEN, S., según el cual: “*¿no resultan cansantes, agobiantes incluso, esas exigencias del Estado? ¿No es explicable que el hombre moderno, ayudado por la técnica que lo lleva a superar casi cotidianamente las fronteras, piense un tanto idealmente en sustituir o, por lo menos, moderar las características de las unidades políticas fundamentales en las que se ha estructurado la sociedad internacional? Es la contraposición al Estado lo que ha hecho que —al profundizar en el concepto de región— resalten una serie de aspectos ideales que en algunos autores cobran particular relevancia*”. Vid. PETSCHEN, S.: *La Europa de las Regiones*, p. 33.

⁴³⁸ Vid. JOUVE, E.: *Le Général de Gaulle et la construction de l'Europe*, L.D.G.J., 2 volúmenes, París, 1967.

⁴³⁹ En palabras de MARC-LIPIANSKY, M.: “*Ellos (los Estados) son a la vez demasiado pequeños para poder ser autosuficientes en el plano de la economía, de la investigación y de la defensa; y demasiado grandes para asegurar a sus ciudadanos una verdadera participación en los asuntos que los conciernen y que se sitúan al nivel del municipio, del país y de la región*”. Vid. MARC-LIPIANSKY, M.: *La crise des temps modernes*, Presses d'Europe, Niza, 1985, p. 15. Y en palabras de DE ROUGEMONT, D.: “*Demasiado grandes para permitir el desarrollo de todas sus regiones y municipios; demasiado grandes para que sus ciudadanos puedan ejercer allí normalmente sus deberes cívicos y participar efectivamente en la vida de la ciudad; demasiado grandes, por tanto, para ser verdaderas comunidades: y esto es el peor mal que puede aquejar a un cuerpo político. Porque son demasiado pequeños, los Estados-naciones deberían de federarse a escala continental; y porque son demasiado grandes, ellos deberían federalizarse en su interior*”. Vid. DE ROUGEMONT, D.: *Lettre ouverte aux Européens*, Albin Michel, París, 1970, p. 156.

⁴⁴⁰ En palabras de FOUÉRE, Y.: “*Regular soberanamente todo aquello que ellas no hayan decidido, de común acuerdo, confiar su cuidado a las autoridades federales de Europa. Al igual que en todas las constituciones federales, su competencia será la regla; la de la federación, la excepción*”. Vid. FOUÉRE, Y.: *L'Europe aux cent drapeaux*, Presses d'Europe, Réalités du présent, Cahier n.º 5, París, 1968, p. 155.

⁴⁴¹ Vid. diario *La Voz de Galicia*, 20 de enero de 1995, palabras de Jacques Delors.

⁴⁴² Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: “El largo camino recorrido desde la descentralización...”.

Para demostrar la posibilidad de concebir una integración europea, sin que los ciudadanos renuncian a su Estado o a su nación⁴⁴³, se propone un nuevo concepto, al cual nos adherimos totalmente, el de federación de Estados-nación. Para Delors, esta fórmula de compromiso combina dos exigencias fundamentales a priori contradictorias: salvaguardar las identidades nacionales, y crear una unidad europea cada vez más eficaz que pueda responder a las exigencias políticas y económicas, tanto actuales como del futuro⁴⁴⁴. Según sus términos, “*la estructura federal es la única que podría aumentar nuestro peso hacia el exterior, sin debilitar el estado nacional y la democracia dentro de los Estados. Indica claramente quién es responsable y con qué propósito*”⁴⁴⁵. Para él, el espíritu de cooperación es el motor esencial para una federación⁴⁴⁶.

Sin duda alguna, este modelo propuesto de Federación de Estados-nación resulta ser atractivo en la actual UE, la cual se encuentra, como bien lo sabemos, en pérdida de velocidad. Para el entonces comisario europeo Michel Barnier, “*necesitamos naciones para reconciliar a los ciudadanos con el proyecto europeo. Necesitamos naciones para luchar contra el nacionalismo. Y, al mismo tiempo, necesitamos Europa para dominar, humanizar, en una palabra, para tener éxito en la globalización. La nueva Europa debe ser una verdadera Federación de Estados-nación*”⁴⁴⁷. Más impactante aún fue el discurso sobre el Estado de la Unión pronunciado el 12 de septiembre de 2012 por el entonces presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso⁴⁴⁸: “*Para lograr una unión económica y monetaria real y profunda, una unión política con una política exterior y de defensa coherente, es esencial que la Unión Europea, como la conocemos, evolucione. No tengamos miedo a las palabras: tendremos que evolucionar hacia una Federación de Estados-nación. Eso es lo que necesitamos, este es nuestro horizonte político*”. El mismo autor añadirá: “*Hoy, estoy pidiendo una Federación de Estados-nación. No a un superestado, sino a una federación democrática de Estados-nación capaces de resolver nuestros problemas comunes compartiendo soberanía de una manera que permita que cada país y cada ciudadano estén mejor equipados para controlar su propio destino. Una Unión*

⁴⁴³ Vid. el discurso de Jacques Delors en el Colegio de Brujas en 1989: se trataba de “*conciliar lo que a muchos les parece irreconciliable (...) la necesidad de un poder europeo, a la dimensión de los problemas de nuestro tiempo, y el imperativo vital de preservar nuestras naciones y nuestras regiones, como lugar de enraizamiento*”.

⁴⁴⁴ En palabras de DELORS, J.: “*Les puristes de la pensée fédéraliste m'ont reproché ce que cette notion contient de contradictoire. À quoi je répons qu'un projet fédéral qui ne respecterait pas le poids et l'identité des nations n'aurait aucun avenir en Europe. Aujourd'hui je vais même plus loin. Grâce au mélange qu'elle incarne entre la légitimité des peuples et celle des États, entre unité et diversité, entre dimension politique et territoriale, une fédération d'États nations est le seul modèle politique vers lequel devrait tendre la grande Europe*”. Vid. DELORS, J.: *L'Europe tragique et magnifique. Les grands enjeux européens*, Saint Simon, París, 2007, p. 12.

⁴⁴⁵ Boletín de la Agencia Europa, 18 de julio de 2012, p. 3.

⁴⁴⁶ Vid. RICARD-NIHOUL, G.: *Pour une Fédération européenne d'États-nations, La vision de Jacques Delors revisitée*, Larcier, Bruselas, 2012, p. 7.

⁴⁴⁷ Discurso pronunciado en la Universidad de Humboldt, 9 de mayo de 2011.

⁴⁴⁸ Recuperado de: http://ec.europa.eu/soteu2012/index_fr.htm, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 14 de noviembre de 2018).

que está al lado de los Estados miembros, no una Unión que se opone a ellos. En la era de la globalización, la unión de las soberanías no es una pérdida sino una ganancia de poder”. Terminará su discurso afirmando que: “He hablado deliberadamente de una Federación de Estados-nación porque en estos tiempos agonizantes y problemáticos no podemos abandonar la defensa de la nación solo a los nacionalistas y populistas. Creo en una Europa cuyos ciudadanos están orgullosos de su nación, pero también orgullosos de ser europeos y orgullosos de nuestros valores europeos”.

Si esta fórmula resulta ser, en nuestra opinión, tan buen punto de partida a la hora de pensar la necesaria reforma de la UE, es porque es mucho más realista que las demás teorías hasta el momento desarrolladas, mucho más acorde a las necesidades de los actores del escenario europeo⁴⁴⁹. Además, se incluye perfectamente dentro de la dinámica de la nueva gobernanza europea, en asociación, hacia una mayor imbricación entre los distintos niveles de gobierno, en el sentido de una cooperación negociada para resolver los problemas comunes. Sobre todo, posibilita la creación de una federación europea *sui generis*⁴⁵⁰, a la cual llamamos desde hace varios años⁴⁵¹, distinta del tradicional Estado federal⁴⁵². En este sentido, apuntamos a que esta federación, de esencia eminentemente

⁴⁴⁹ En palabras de MOLINA DEL POZO, C. F.: “Lo que conseguiremos con esta Federación democrática de Estados nación es lograr abordar nuestros problemas comunes compartiendo soberanía de modo que cada país y ciudadano disponga de mejores medios para controlar su propio destino”. Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: “El largo camino recorrido desde la descentralización...”, p. 38.

⁴⁵⁰ Vid. LEVRAT, N.: “L’intégration européenne à la lumière de la subsidiarité. Ou pourquoi l’Union européenne ne devient pas les États-Unis d’Europe”, en ESPOSITO, F. y LEVRAT, N.: *Europe: de l’intégration à la Fédération*, Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2011.

⁴⁵¹ Vid. MOLINA DEL POZO, C.F.: *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, Editorial Trivium, 1987. Reiterado constantemente desde la fecha y en particular en MOLINA DEL POZO, C. F.: *Tratado de Derecho de la Unión Europea*, Ed. Juruá, Lisboa, 2015; y en MOLINA DEL POZO, C. F.: “El largo camino recorrido desde la descentralización...”: “No se plantea un federalismo típico como pudieran ser algunos modelos actuales tales como el estadounidense o el alemán, sino que se trata de un federalismo nuevo y amoldado a las necesidades y aspiraciones europeas” (p. 30).

Para nosotros, “las bases sobre las que se debe de asentar el nuevo modelo federal europeo tiene que ser concretizado en las siguientes cuestiones (...): un modelo diferente y *sui generis* que se adecue al escenario mundial en el que hoy vivimos; la participación ciudadana como herramienta esencial sin la cual la UE no puede avanzar en su proyecto de construcción, la UE no puede dar la espalda a la realidad que se plasma ya en cada uno de sus Estados miembros; el objetivo es lograr una auténtica integración política y para ello, es necesario cumplimentar todos los pasos que quedan y adecuar el sistema y sus instituciones a las demandas federalistas” (pp. 39-40).

⁴⁵² En cuanto al debate sobre la naturaleza de la UE (y especialmente el debate federación / confederación), vid., entre muchos otros: BECK, U. y GRANDE, E.: *Pour un empire européen*, Flammarion, Colección Essais, París, 2007; LOUGHLIN, J.: “Federalismo, Regionalismo y Unión Europea”, en ARENILLA, M., LOUGHLIN, J. y TOONEN, T. A. J., *La Europa de las Regiones, una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1994; MOLINA DEL POZO, C. F.: *Tratado de Derecho de la Unión Europea*, Ed. Juruá, Lisboa, 2015.

Vid., asimismo, la decisión del Tribunal constitucional alemán (decisión Lisboa, del 30 de junio de 2009, § 229), según el cual la UE no es un Estado federal, ni tampoco un Estado unitario. La jurisdicción suprema utiliza la expresión de “unión de Estados”. Recuperado de: <http://www.cepc.gob.es/docs/default->

política, proceda a mejorar profundamente el método comunitario hasta el momento utilizado, avanzando particularmente en su democratización⁴⁵³, sin el cual la propia construcción europea se paralizaría.

Precisamente, esta democratización pasa necesariamente por un firme reforzamiento, dentro de la nueva Constitución europea⁴⁵⁴, del papel de los entes locales y regionales, como nexo central entre la federación europea y los ciudadanos⁴⁵⁵. Esos entes, que son los que aseguran una presencia efectiva de la UE en el terreno, son los que pueden traducir las aspiraciones ciudadanas en actos normativos dentro de la dinámica europea. La “Europa en asociación” encuentra aquí su mejor aliado y su perfecto asentamiento. En esta línea, el reforzamiento de las cooperaciones reforzadas⁴⁵⁶, incluso regionales, que permite diferenciar las situaciones en función de las necesidades de los territorios, constituye una excelente opción para lograrlo.

Los entes locales y regionales constituyen el soporte efectivo del aparato administrativo europeo. De la misma manera que los jueces nacionales son los jueces ordinarios en el momento de la aplicación del derecho de la UE, es una realidad que los entes locales y regionales son hoy en día los encargados de aplicar territorialmente las políticas europeas, bajo supervisión de las instituciones europeas y de los Estados. Por tanto, la organización de esos entes a través el territorio europeo dentro de diversos marcos políticos de cooperaciones reforzadas transfronterizas, transnacionales y/o interregionales (AECT, EMR, etc.) facilita que puedan ser tomados en consideración dentro del *policy-making* europeo.

Lejos de constituir un freno a la UE, la regionalización viene a complementar y equilibrar el proceso de integración europeo⁴⁵⁷, permitiendo recentrar su razón de ser

document-library/setencia.pdf?sfvrsn=0 (consulta de 15 de noviembre de 2018): “(...) la República Federal de Alemania contribuye al desarrollo de una Unión Europea concebida como Staatenverbund (unión de Estados), a la que se transfieren derechos de soberanía. El concepto de Verbund (Unión) comprende una asociación estrecha y permanente entre Estados que continúan siendo soberanos, una asociación que ejerce el poder público sobre la base de tratados, y cuyo ordenamiento fundamental solamente está sujeto a la libre disposición de los Estados miembros, y en la que los pueblos —es decir, los ciudadanos nacionales— de los Estados miembros continúan siendo los sujetos de la legitimación democrática”.

⁴⁵³ Vid. RICARD-NIHOUL, G.: “La poursuite de la voie fédérative”, en BARBATO, J.-C. y PETIT, Y.: *L'Union européenne, une Fédération plurinationale en devenir?*, Bruylant, Bruselas, 2015, p. 412.

⁴⁵⁴ Vid. MOLINA DEL POZO, C. F.: “El largo camino recorrido desde la descentralización...”, p. 38.

⁴⁵⁵ Vid. MOLINA DEL POZO, C.F.: “Una vez más, en torno a la idea...”

⁴⁵⁶ En palabras de RICARD-NIHOUL, G.: “la solution d'une Fédération dont les contours ne seraient pas identiques à ceux de l'Union européenne doit être envisagée, ainsi que les relations entre les deux ensembles”. Vid. RICARD-NIHOUL, G.: *Pour une Fédération européenne d'États-nations...*, p. 166.

⁴⁵⁷ Resolución sobre las lenguas y culturas de las minorías regionales y étnicas, 30 de octubre de 1987: “la autonomía de las regiones de la Comunidad Europea y la creación de una Europa políticamente más unida constituyen dos aspectos complementarios y convergentes de una misma evolución política”.

en lo fundamental: acercarse a su base, los ciudadanos⁴⁵⁸. El éxito del proyecto europeo dependerá de cara al futuro, esencialmente, de que el Estado sepa estar a la altura de las circunstancias, aceptando ceder parte de sus competencias a favor de la nueva “soberanía europea”⁴⁵⁹. Tanto la UE como el Estado y la región constituyen tres niveles que deben ser integrados, redistribuyendo sus competencias en pro del desarrollo de Europa⁴⁶⁰. En este sentido, el hecho regional constituye una realidad indiscutible dentro de la nueva configuración del continente y debe necesariamente integrarse dentro de la estructura europea para garantizar la diversidad, la especificidad, la particularidad y, por supuesto, la unidad de la UE⁴⁶¹. Esta soberanía compartida⁴⁶² permitirá el desarrollo de un verdadero espacio público europeo, como punto de encuentro para debatir las cuestiones de la federación. No cabe duda de que esta soberanía “posnacional” compartida permitiría lograr los niveles de legitimación requeridos para la UE, lo que asegurará mayor transparencia y un acercamiento entre el poder comunitario y el ciudadano, especialmente en el marco de una “ciudadanía europea” reforzada⁴⁶³.

5. CONCLUSIONES

Según el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, “*la Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local*”. Hoy en día, no cabe duda de que las regiones son actores esenciales del proyecto europeo. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, han visto

⁴⁵⁸ Vid. PETSCHEN, S.: *Op. cit.*, p. 30.

⁴⁵⁹ Vid. el discurso sobre el estado de la Unión 2018, “La hora de la soberanía europea”. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_es_0.pdf, © Unión Europea, 1998-2018 (consulta de 15 de noviembre de 2018).

⁴⁶⁰ En palabras de CONSTANTINESCO, V.: “*El federalismo se propone situar al Estado dentro de los dos brazos de una tenaza, a base de redistribuir, tanto hacia arriba como hacia abajo, las competencias que él mismo se ha atribuido. Y así, la construcción jurídica del Estado federal está indisolublemente unida a la reorganización interna del Estado y a la construcción de un conjunto que desborda las dimensiones estatales*”. Vid. CONSTANTINESCO, V.: “Aspectos jurídico-políticos del federalismo”, en DÍAZ CARRERA, C.: *El federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989, p. 127.

⁴⁶¹ En palabras de ORTEGA, A.: “*Europa solo será posible si es a la vez la Europa de los pueblos y las regiones —e incluso la Europa de las ciudades—, la Europa comunidad y la Europa de los Estados (...). El equilibrio entre las distintas unidades, Europa, Estados y regiones, resulta esencial para la construcción europea, y esta primordial para este equilibrio*”. Vid. ORTEGA, A.: *La razón de Europa*, Aguilar, Madrid, 1994, p. 69.

⁴⁶² *Ibidem*, *Op. cit.*, p. 102.

⁴⁶³ Vid. HAARSCHER, G.: “Citoyenneté, droits individuels et supranationalité”, en TELO, M.: *Démocratie et construction européenne*, Ed. De l’Université de Bruxelles, Études Européennes, Bruxelles, 1995, p. 139.

su papel considerablemente reforzado. Si bien es cierto que su participación en el proceso decisorio europeo es todavía relativamente incierto, dada la falta de generalización de los métodos para asociarlas, el camino recorrido desde los inicios de la construcción europea es, sin embargo, importante. En este sentido, pueden ahora participar en el marco del Consejo de la Unión, y la Comisión está invitada a consultarlas antes de iniciar el procedimiento legislativo. Sobre todo, van organizándose a su propia escala, abriendo oficinas regionales en Bruselas, lo que les permite ejercer como “grupos de presión”.

A nivel europeo, el órgano encargado de representarlas, el Comité de las Regiones, también ha visto aumentar su poder notablemente. Convertido en guardián de la subsidiariedad, va poco a poco abriéndose un espacio en el escenario. El exitoso intento para generalizar su nueva evaluación de impacto territorial en el momento de accionar el proceso legislativo le está confiriendo una voz inédita, fortaleciendo grandemente su papel de coordinador de los entes locales y regionales (y a través de ellos de los parlamentos regionales), y apoyando, por la misma ocasión, su conversión en “institución europea”, que llamamos a que sea muy pronta.

Sin duda alguna, esta conversión entra dentro de la perspectiva de reforma general de la UE. Es poco decir que, desde hace varios años, la UE está experimentando dificultades institucionales, complicando cada vez más su acción interna, especialmente hacia su “base”, los ciudadanos europeos. La progresiva implementación de nuevas formas de gobernanza, a múltiples niveles, mediante la asociación de una multitud de actores, más próximos a los ciudadanos de la UE o los propios Estados, se desarrollaron con el fin de intentar reducir la brecha existente cada vez más grande. En este sentido, la cooperación territorial, especialmente entre entes locales y regionales, que se ha desarrollado a raíz de la inserción, dentro de los Tratados, del objetivo general de cohesión social, económica y territorial en Europa, está trayendo unos resultados muy prometedores. Desafortunadamente, la acción positiva a favor de los territorios europeos, a pesar de añadir un nuevo fundamento indudablemente muy democrático a la UE, avanza de manera demasiado lenta en comparación con el desafío sin precedente que se avecina.

En esta época de máxima turbulencia en el edificio comunitario, resulta hoy más que nunca necesario que la UE se despierte de su letargo excesivamente prolongada. Si no queremos verla pura y simplemente desaparecer, debe reformarse de manera urgente, para que los ciudadanos europeos puedan sentirse partícipes directos de este proyecto común. Afirmamos que esta reforma debe realizarse en el marco de una Federación Política Europea, que debe fundamentarse en los entes locales y regionales, en cuanto herederos directos de la historia europea y de su riqueza cultural y actores “más próximos a los ciudadanos”.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, C.: “De la ‘Europa de las regiones’ a la Europa con las regiones”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 2, 2006, pp. 47-76.
- ALLI ARANGUREN, J.-C.: “Gobernanza europea”, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Zaragoza, 2013, pp. 19-49.
- ALONSO DE LEÓN, S.: “Análisis crítico del papel de los parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea”. Recuperado de: <https://www.ugr.es/~redce/REDCE16/articulos/08SAlonso.htm#resumen>
- ANDERSEN, S. S. y BURNS, T.: “The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance”, en ANDERSEN, S. S. y ELIASSEN, K.: *The European Union: How Democratic Is It?*, SAGE, Londres, 1996.
- ARES CASTRO-CONDE, C.: *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Ed. Tirant lo blanch, monografías 691, Valencia, 2010.
- ASTOLA MADARIAGA, J.: “Las regiones en la Unión Europea”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 45, septiembre/diciembre 1995, pp. 95-131.
- ATTINA, F.: *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- AUZMENDI DEL SOLAR, M.: “El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida”, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, num.5/2010 parte Crónica, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2010.
- BACHE, I. y FLINDERS, M.: “Themes and Issues in Multi-level Governance”, en BACHE, I. y FLINDERS, M.: *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004.
- BALOUP, G.: “El Senado de las Regiones”, en *Revista de Estudios Regionales*, n.º 14, 1984, pp. 187-204.
- BANCHOFF, T. y SMITH, M. P.: “Conceptual Legitimacy in a Contested Polity”, en BANCHOFF, T. y SMITH, M. P.: *Legitimacy and the European Union*, Routledge, Taylor & Francis Group, 1999.
- BARROSO, A.: “¿Existe una brecha europea entre elites y ciudadanos?”, en *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 71, Madrid, 2007.
- BECK, U. y GRANDE, E.: *Pour un empire européen*, Flammarion, Colección Essais, París, 2007.
- BENZ, A.: “Compounded Representation in EU Multi-Level Governance”, en KOHLER-KOCH, B.: *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, 2003.
- BERMEJO GARDE, M.: “Instituciones Europeas y Déficit democrático”, en PAU I VALL, F.: *Parlamentos y Regiones en la Construcción de Europa: IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, AELPA y Tecnos, Madrid, 2003.
- BLUMANN, C. y DUBOUIS, L.: *Droit institutionnel de l’Union Européenne*, 3ª Edición, Lexis Nexis, París, 2007.
- BOURLANGES, J.-L.: “L’Europe à trente: un objet virtuel. Propositions pour la négociation de 1996”, en *Commentaire*, n.º 70, 1995, pp. 229-242.

- BOUTAYEB, C.: *La solidarité dans l'Union Européenne. Pierre angulaire d'un système juridique*, Dalloz, Colección Thèmes et commentaires, París, 2011.
- BOUZA, L.: “¿Es necesario que las CCAA estén representadas en Bruselas?”, en *El Diario*, 23 de febrero de 2015. Recuperado de: https://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/necesario-CCAA-representadas-Bruselas_0_359764804.html
- BOYER, W. W.: “Political Science and the 21st Century: From Government to Governance”, en *PS: Political Science & Politics*, Vol. 23, n° 1, Cambridge University Press, 1990, pp. 50-54.
- BRAULT, P., RENAUDINEAU, G. y SICARD, F.: *Le principe de subsidiarité*, La Documentation Française, París, n° 5214, 2005.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A.: “El Comité de las Regiones en el futuro de Europa”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (2006), núms. 300-301, pp. 227-254. Recuperado de: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9297&path%5B%5D=9346>
- CARMONA CONTRERAS, A.: *El lugar de las macro-regiones en el marco de la cooperación territorial europea: presente y futuro*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2013. Recuperado de: http://centrodeestudiosandaluces.es/actividades/sitios/archivos/1402489426668021715_Macro_regiones.pdf - consultado el 10 de octubre de 2015
- CASTRO QUINTAS, C.: (2015), “Evaluando el déficit democrático de la UE: hacia una perspectiva más participativa”, en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, volumen 14, n° 1, 2015, pp. 63-82.
- CHEVALLIER, J.: “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?”, en *Revue Française d'Administration Publique*, n° 105-106, École Nationale d'Administration, 2003, pp. 203-217.
- CHOPIN, T., JAMET, J.-F. y PRIOLLAUD, F.-X.: “Une union politique pour l'Europe”, en *Questions d'Europe*, n° 252, Fondation Robert Schuman, 2012.
- CHRISTIANSEN, T.: “Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance”, en JORGENSEN; K. E.: *Reflective Approaches to European Governance*, Palgrave MacMillan Press, Londres, 1997.
- CHRYSSOCHOOU, D. N.: “EU democracy and the democratic deficit”, en CINI, M.: *European Union Politics*, Oxford University Press, 2003, pp. 365-383.
- CIENFUEGOS MATEO, M.: “La legitimación procesal de las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tras la reforma de Lisboa”, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 6/2011, parte Crónica, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2011.
- CIRÉFICE, R.: “¿Todavía existe un déficit democrático en la Unión Europea?”, en *ECSA Argentina*, n° 12, 2010, pp. 47-65.
- CIRÉFICE, R.: *Cohesión territorial y gobernanza multinivel: hacia la construcción de un espacio administrativo común como medio de eficiencia europea*. Tesis doctoral no publicada, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2015.

- CIRÉFICE, R. y CARMONA BAYONA, E. F.: “El nuevo concepto de soberanía en un mundo globalizado: especial referencia a la gobernanza multinivel en la Unión Europea”, 2018, inédito.
- CONSTANTINESCO, V.: “Aspectos jurídico-políticos del federalismo”, en DÍAZ CARRERA, C.: *El federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989.
- CORDAL RODRÍGUEZ, C.: *La participación de las regiones en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea: caminos posibles para las Comunidades Autónomas españolas*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004.
- CORTÉS MARTÍN, J. M.: “El Tratado de Lisboa y las regiones”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 86, 2009, pp. 263-273. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/755/75512347014.pdf>
- DE CASTRO RUANO, J. L.: *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.
- DE CASTRO RUANO, J. L.: “El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 99, septiembre 2012, pp. 93-111. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/99/el_sistema_de_alerta_temprana_para_el_control_de_la_subsidiariedad_su_apliacion_por_el_parlamento_vasco
- DE LA PRADELLE, P. G.: “Notions de territoire et d’espace dans l’aménagement des rapports internationaux contemporains”, en *Recueil des cours, Académie de droit international*, Tome 157, La Haya, 1977, pp. 415-484.
- DE ROUGEMONT, D.: *Lettre ouverte aux Européens*, Albin Michel, París, 1970.
- DELORS, J.: *L’Europe tragique et magnifique. Les grands enjeux européens*, Saint Simon, París, 2007.
- DÍEZ-PICAZO, L. M.: “La naturaleza de la Unión Europea” en *InDret 4/2008, Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, octubre 2008, pp. 1-67. Recuperado de: http://www.indret.com/pdf/574_es.pdf
- DONATI, D.: *Stato e territorio*, Athenaeum, Roma, 1924.
- EISING, R. y KOHLER-KOCH, B.: “Governance in the European Union: a comparative assessment”, en KOHLER-KOCH, B. y EISING, R.: *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, Taylor & Francis Group, 1999.
- ELVIRA AYUSO, L.: “Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña”, en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, núm. 8, abril 2009, pp. 85-118. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2969259>
- EMBED IRUJI, A. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho Comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid, 2008.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: “El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: un marco jurídico completo”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, n.º 2, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 9-28.

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Editorial Dilex, Madrid, 2003.
- FERRY, J.-M.: *La République crépusculaire. Comprendre le projet européen in sensu cosmopolitico*, Cerf, Colección Humanités, París, 2010.
- FONSECA MORILLO, F.: “Legitimidad democrática: el principio de subsidiariedad”, en *Europa Junta, Revista de Información Comunitaria*, n.º 11, 1992, pp. 5-20.
- FOUÉRÉ, Y.: *L'Europe aux cent drapeaux*, Presses d'Europe, Réalités du présent, Cahier n.º 5, París, 1968.
- FROSINA, L.: “Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la ‘multilevel governance’”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE)*, año 11, núm. 22, julio – diciembre 2014, pp. 175-212. Recuperado de: https://www.ugr.es/~redce/REDCE22pdf/07_frosina.pdf
- GAUDIN, J.-P.: *Pourquoi la gouvernance?*, Presses de Sciences Po, La Bibliothèque du citoyen, París, 2002.
- GEORGE, S.: “Multi-level Governance and the European Union”, en BACHE, I. y FLINDERS, M.: *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004.
- GÓMEZ CAMPOS, E.: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del Convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997)*, Documentos INAP, n.º 14, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997.
- GONZÁLEZ PASCUAL, M.: “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro”. Recuperado de: http://www.genocat/governaciopub/sum/iea/cta_17.pdf
- GOTTMANN, J.: *The Significance of Territory*, The University Press of Virginia, Charlottesville, 1973.
- HAARSCHER, G.: “Citoyenneté, droits individuels et supranationalité”, en TELO, M.: *Démocratie et construction européenne*, Ed. De l'Université de Bruxelles, Études Européennes, Bruxelles, 1995.
- HÉRITIER, A.: “Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective”, en *Journal Of European Public Policy*, Vol. 6, n.º 2, Routledge Taylor & Francis, 1999, pp. 269-282.
- HIX, S.: “The Study of the European Union II: the ‘new governance’ agenda and its rival”, en *Journal Of European Public Policy*, Vol. 5, n.º 1, Routledge, Taylor & Francis Group, 1998, pp. 38-65.
- HOOGHE, L.: “The Mobilisation of Territorial Interests and Multilevel Governance”, en BALME, R., CHEBANET, D. y WRIGHT, V.: *L'action collective en Europe*, Presses de Sciences Po, París, 2002.
- HOOGHE, L. y MARKS, G.: *The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration*, 1997. Recuperado de: <http://aei.pitt.edu/2625/1/003775.1.pdf>

- HOOGHE, L. y MARKS, G.: “Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel”, en MORATA, F.: *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- HÖRETH, M.: “No Way Out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, n.º 2, Routledge, Taylor & Francis, 1999, pp. 249-268.
- HUESA VINAIXA, R.: “La Euroregión: marco jurídico y proyección de futuro (especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa)”, en MARTÍNEZ PÉREZ, E.: *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Valladolid, 2006.
- ISABEL NIETO, M.: “El ‘lobby’ regional en la Unión Europea”, *Hoy. Diario de Extremadura*, 14 de julio de 2005. Recuperado de: http://eprints.ucm.es/45747/1/El_lobby_regional_en_la_Union_Europea.pdf
- JACHTENFUCHS, M.: “The Governance Approach to European Integration”, en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, n.º 2, John Wiley & Sons, 2001, pp. 245-264.
- JACHTENFUCHS, M. y KOHLER-KOCH, B.: “Governance and Institutional Development”, en WIENER, A. y DIEZ, T.: *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2004.
- JÁUREGUI, G.: “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, 2005, pp. 137-172.
- JORDAN, A.: “The European Union: an evolving system of multilevel governance... or government?”, en *Policy & Politics*, Vol. 29, n.º 2, 2001, pp. 193-208.
- JOUVE, E.: *Le Général de Gaulle et la construction de l'Europe*, L.D.G.J., 2 volúmenes, París, 1967.
- KEATING, M.: “Territorial Restructuring and European Integration”, en KEATING, M. y HUGHES, J.: *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration (Regionalism & Federalism)*, Peter Lang, Bruselas, 2003.
- KEATING, M.: “La política territorial y el nuevo regionalismo”, en MORATA, F.: *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- KEATING, M.: “A Quarter Century of the Europe of the Regions” en *Regional and Federal Studies*, 2008, 18, 5, pp. 629 – 635.
- KOHLER-KOCH, B.: “The evolution and transformation of European governance”, en KOHLER-KOCH, B. y EISING, R.: *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, 1999.
- KOOIMAN, J.: *Governing as Governance*, SAGE, Londres, 2003.
- LABAYLE, H.: “L’Europe, la frontière et le droit”, en LAFOURCADE, M.: *La frontière Franco-Espagnole: lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale: actes de la journée du 16 novembre 1996*, Presses Universitaires de Bordeaux, 1998.
- LE GALÈS, P. y THATCHER, M.: *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L’Harmattan, Logiques politiques, París, 1995.
- LEVRAT, N.: *L’Europe et ses collectivités territoriales*, 1ª Edición, P.I.E. Peter-Lang, Bruselas, 2005.

- LEVRAT, N.: *Une dynamique multidirectionnelle de la gouvernance multi-niveaux*, 2009. Recuperado de: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/documents/11e54ccb-c265-4dfa-b455-b076bf7220fd.pdf>
- LEVRAT, N.: “L’intégration européenne à la lumière de la subsidiarité. Ou pourquoi l’Union européenne ne devient pas les États-Unis d’Europe”, en ESPOSITO, F. y LEVRAT, N.: *Europe: de l’intégration à la Fédération*, Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2011, pp. 33-69.
- LOPE HUERTA, A.: “La Europa de las regiones. Las ciudades en Europa”, en MOLINA DEL POZO, C. F. (director): *Treinta años de integración europea*, Ed. Juruá, Lisboa, 2009.
- LORA, M.: “Las ‘miniembajadas’ autonómicas en Bruselas: ¿derroche o necesidad?”, en *Libre Mercado*, 3 de septiembre de 2011. Recuperado de: <https://www.libremercado.com/2011-09-03/las-mini-embajadas-autonomicas-en-bruselas-derroche-o-necesidad-1276434210/>
- LORD, C.: *Democracy in the European Union*, Sheffield Academic Press, University Association for Contemporary European Studies, Sheffield, 1998.
- LORD, C.: *Legitimacy, Democracy and the EU: When Abstract Questions Become Practical Policy Problems*, Policy Paper 03/00, 2000. Recuperado de: <http://www.mcrit.com/scenarios/visionsofeurope/documents/one%20Europe%20or%20Several/C%20Lord.pdf>
- LORD, C. y BEETHAM, D.: “Legitimizing the EU: Is There a ‘Post-parliamentary Basis’ for its Legitimation?”, en *Journal Of Common Market Studies*, Vol. 39, n.º 3, John Wiley & Sons, 2001, pp. 443-462.
- LORD, C. y MAGNETTE, P.: “E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU”, en *Journal Of Common Market Studies*, Vol. 42, n.º 1, 2004, pp. 183-202.
- LOUGHLIN, J.: “Federalismo, Regionalismo y Unión Europea”, en ARENILLA, M., LOUGHLIN, J. y TOONEN, T. A. J., *La Europa de las Regiones, una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1994.
- MARC, A.: *Contre les États: les Régions d’Europe*, Presses d’Europe, Niza, 1973.
- MARC-LIPIANSKY, M.: *La crise des temps modernes*, Presses d’Europe, Niza, 1985.
- MARKS, G. y HOOGHE, L.: “Contrasting Visions of Multi-level Governance”, en BACHE, I. y FLINDERS, M.: *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004.
- MARKS, G., HOOGHE, L. y BLANK, K.: “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, en *Journal Of Common Market Studies*, Vol. 34, n.º 3, John Wiley & Sons, 1996, pp. 341-378.
- 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 Autonomo sin reforma de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 33/2010, parte Estudios, Ed. Civitas, Pamplona, 2010.
- MARTÍNEZ PERÉZ, E. J.: “La renovación de los instrumentos jurídicos para la cooperación territorial en Europa”, en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 34, Iustel, Madrid, 2014.
- MARTÍNEZ SEGOVIA, F. J.: “Primera aproximación al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea”, en *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 80, 2003, pp. 61-108.

- MASSAGUER FUENTES, J.: “La agrupación europea de interés económico: notas en torno al Reglamento CEE n.º 2137/85”, en *Noticias CEE*, n.º 43-44, 1988, pp. 23-47.
- MAYNTZ, R.: “Nuevos desafíos de la teoría de la Governance”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000. Recuperado de: http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109101/1111Act._5_Lectura_R._Mayntz.pdf
- MERCHÁN PUENTES, M. J.; “El tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 15, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 717-740.
- MEYER HEINE, A.: “Pour une nouvelle gouvernance dans l’Union européenne: les ‘contrats et les conventions d’objectifs’ ou la conceptualisation d’une association des collectivités territoriales à la mise en œuvre des normes communautaires”, en LUCHAIRE, Y.: *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, L’Harmattan, París, 2006.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Madrid, 2014.
- MOLINA DEL POZO, C. F.: “La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones comunitarias”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 43, 1985.
- MOLINA DEL POZO, C.F.: *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, Editorial Trivium, 1987.
- MOLINA DEL POZO, C. F.: “Subsidiariedad y Medio Ambiente en la Unión Europea”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, 1994-1995, vol. 4.
- MOLINA DEL POZO, C. F.: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, ed. Dijusa, Madrid, 2002.
- MOLINA DEL POZO, C. F.: *Derecho Comunitario*, ed. Cálamo, Producciones Editoriales, S. L., Barcelona, 2004.
- MOLINA DEL POZO, C.F.: “La regulación de la cohesión en el contexto de la Unión Europea”, en *Foro de Córdoba: publicación de doctrina y jurisprudencia*, n.º 113, 2007, pp. 97-105.
- MOLINA DEL POZO, C.F.: “El sistema institucional europeo: evolución y perspectivas”, en FORNER MUÑOZ, S.: *La construcción de Europa: de las guerras civiles a la unificación*, Biblioteca Nueva: Diputación Provincial de Alicante, Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, 2007.
- MOLINA DEL POZO, C. F.: “Los entes descentralizados como instrumento de la gobernanza en la Unión Europea”, en MOLINA DEL POZO, C. F.: *Principios esenciales informadores en la construcción de la Unión Europea: homenaje a José Antonio Jáuregui*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2010.
- MOLINA DEL POZO, C. F.: *Tratado de Lisboa*, Ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2011.
- MOLINA DEL POZO, C.F.: “Una vez más, en torno a la idea de la gobernanza en la Unión Europea”, en *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 66-67, 2014, pp. 7-14.
- MOLINA DEL POZO, C. F.: *Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, colección JURÍDICA GENERAL, ed. Reus, 2015, Madrid.
- MOLINA DEL POZO, C. F.: *Tratado de Derecho de la Unión Europea, vol. II*, Ed. Juruá, Lisboa, 2015.

- MOLINA DEL POZO, C. F.: *Tratado de Derecho de la Unión Europea*, vol. IV, ed. Juruá, Lisboa, 2015.
- MOLINA DEL POZO, C. F.: “El largo camino recorrido desde la descentralización hasta el federalismo: el caso de la Unión Europea”, en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, año 4, nº 8, agosto 2016. Recuperado de: <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/viewFile/199/303>
- MOLINA DEL POZO, C. F. y BERGAMASCHINE MATA DIZ, J.: “La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa”, en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.º 118, 2013, pp. 15-59.
- MONNET, J.: *Mémoires*, Fayard, Colección Livre de Poche, París, 1976.
- MORATA, F.: “Regiones y gobernanza multinivel en la UE”, en MORATA, F.: *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- MOUSSIS, N.: “La construction européenne et le citoyen: Déficit démocratique ou déficit d’information?”, en *Revue du Marché Commun et de l’Union européenne*, n.º 436, 2000, pp. 153-159.
- NAVAS MARQUÉS, J. I.: “Los lobbies en la Unión Europea: su importancia y regulación”, *Blog de Juan Ignacio Navas Marqués*, 27 de octubre de 2017. Recuperado de: <http://www.juanignacionavas.com/los-lobbies-la-union-europea-importancia-regulacion/>
- NOUVILAS RODRIGO, M.: “Las oficinas españolas regionales en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n.º 99, septiembre 2012, pp. 113-131. Recuperado de: https://www.cidob.org/ca/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/99/las_oficinas_regionales_espanolas_en_bruselas_la_clave_para_una_participacion_efectiva_en_la_ue
- NYE, J. S.: *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Little, Brown and Company, Boston, 1971.
- O’LEARY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M.: “¿Hacia la Europa de las Regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 90. Octubre-Diciembre 1995, pp. 299-322. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27350>
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: “Los entes regionales y locales en la Unión Europea: la experiencia española”, en *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, tomo 3, Ed. La Ley, 1999.
- ORTEGA, A.: *La razón de Europa*, Aguilar, Madrid, 1994.
- OSÉS ABANDO, J.: “Alerta temprana y parlamentos autonómicos: fin de ciclo. La experiencia del Parlamento vasco”, en *Anuario de Derecho Parlamentario. Cortes Valencianas*, n.º 27, 2013, pp. 55-71. Recuperado de: <http://www.aelpa.org/actualidad/201310/AlertatempranayParlamento.pdf>
- PETERS, B. G. y PIERRE, J.: “Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?”, en BACHE, I. y FLINDERS, M.: *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004.
- PETSCHEN, S.: *La Europa de las Regiones*, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992.

- POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I.: “Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n.º 99, septiembre 2012, pp. 9-23. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/99/las_regiones_en_la_union_europea_procesos_y_paradigmas
- PORRAS NADALES, A. J.: “Complejidad, eficacia y subsidiariedad”, en GARCÍA HERRERA, M. A.: *El Constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, 1997.
- PUEYO LOSA, J; PONTE IGLESIAS, M. T; BRITO, W. y VENADE, N.: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza, de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia / Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Santiago de Compostela / Braga, 2004.
- RANGEON, F.: “Peut-on parler d’un intérêt local? “, en LE BART, C. y LEFEBVRE, R.: *La proximité en politique*, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- REMIRO BROTONS, A.: *Territorio nacional y Constitución - 1978*, Cupsa, Colección goliardica, Madrid, 1978.
- RHODES, R. A. W.: “The New Governance: Governing Without Government”, en *Political Studies*, Vol. 44, n.º 4, 1996, pp. 652-667.
- RHODES, R. A. W.: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- RICARD-NIHOUL, G.: *Pour une Fédération européenne d’États-nations, La vision de Jacques Delors revisitée*, Larcier, Bruselas, 2012.
- RICARD-NIHOUL, G.: “La poursuite de la voie fédérative”, en BARBATO, J.-C. y PETIT, Y.: *L’Union européenne, une Fédération plurinationale en devenir?*, Bruylant, Bruselas, 2015.
- RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M.: *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.
- SCHMITTER, P. C.: “Introductory Report: What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished”, 2001. Recuperado de: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/LegitimizeEU.pdf>
- SCHMITTER, P. C.: “¿Puede la gobernanza legitimar la Unión Europea?”, en *European Journal Of Legal Studies*, n.º 1, European University Institute, Florencia, 2007.
- SCHOENBORN, W.: “La nature juridique du territoire”, en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, Tome 30, 1929, La Haya, pp. 81-190.
- SCHULTZE-JENA, R.: “Vías de representación de los intereses regionales en el sistema de gobernanza multinivel de la UE, con el ejemplo particular de Cataluña”, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, num.5/2010 parte Crónica, Ed. Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor, 2010.
- SEBASTIÁN LABAYEN, I.: “La participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos”, en *Revista jurídica de Navarra*, n.º 18, 1994, pp. 103-118.
- SOBRINO PRIETO, M.: “El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial”, en *Anuario da Facultade de Dereito*, A Coruña, 2004, pp. 839-852.

- SÖDERBAUM, F.: “Comparative regional integration and regionalism”, en LANDMAN, T. y ROBINSON, N.: *The SAGE handbook of comparative politics*, SAGE Publications, 2009.
- SPERDUTI, G.: “Sovranità territoriale, atti di disposizione di territorio ed effettività in diritto internazionale”, en *Rivista di diritto internazionale*, vol. 42, 1959, Milano, pp. 401-425.
- SPINACI, G.: “El Mediterráneo y las Estrategias Europeas Macrorregionales”, en AGUDO ZAMORA, M. J. y VÁZQUEZ GÓMEZ, E. V.: *II Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía, Sevilla, 2013. Recuperado de: http://centrodeestudiosandaluces.es/actividades/sitios/archivos/13752535572066382209_octa_actas_II.pdf
- STOKER, G.: “Governance as Theory: Five Propositions”, en *International Social Science Journal*, Vol. 50, n.º 155, 1998, pp. 17-28.
- TAMBOU, O.: “El Tratado de Bayona: un éxito relativo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la frontera franco-española”, en *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 26, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2000, pp. 43-100.
- TUÑÓN, J.: “¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisional comunitario? Mecanismos de activación ascendente de las entidades sub-estatales europeas”, en *UNISCI Discussion Papers*, n.º 17, mayo 2008, pp. 151-172. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76701709>
- TUÑÓN, J., y DANDOY, R.: “El papel de las regiones en la actual Unión Europea”, en *Revista Actualidad*, n.º 47, Centro de Estudios Andaluces. Recuperado de: <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=publicaciones&cat=18&id=2468&>
- URIBE OTALORA, A.: “La participación de las regiones europeas en el Consejo de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido”, en *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, n.º 14, 2003, pp. 241-287. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=830075>
- VARA ARRIBAS, G.: “El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad, Fundación Manuel Giménez Abad*, n.º 2, diciembre 2011, pp. 24-32. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4047856>
- WEILER, J. H.: *Europa, fin de siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- WEILER, J. H.: *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999.

*Una aproximación a la (in)viabilidad del acomodo entre el estado de las autonomías y la Unión Europea**

MAITE ZELAIA GARAGARZA

Profesora Agregada de Derecho Constitucional

UPV/EHU

- I. Punto de partida: La UE como un modelo de gobernanza en red
- II. De los principios sobre los que se asienta el Estado de las Autonomías para articular las relaciones entre el Estado español y las Comunidades Autónomas...
- III. ...a los principios sobre los que se asienta la Unión Europea en su relación con los Estados Miembros
- IV. Algunas conclusiones y posibles líneas de actuación

I. PUNTO DE PARTIDA: LA UE COMO UN MODELO DE GOBERNANZA EN RED

El proceso de integración europea ha colocado el foco de atención en la compleja relación de interdependencia, en clave de compartición de la soberanía, entre los Estados miembros –EEMM– y la Unión Europea –UE–¹. Una interdependencia que se torna aun más compleja al constatar que la UE opera en base a una gobernanza de redes, fundamentándose en un modelo (de gobernanza) que se legitima por su capacidad de cumplir las funciones que le corresponden gracias a la operatividad interactiva de las redes estructuradas en torno a los procedimientos de creación y adopción de decisiones y políticas europeas. Es la combinación de esta red o trama de actores públicos y privados, estatales y supraestatales (en ocasiones, también infraestatales), en base a modelos

* Este trabajo se ha realizado en la UPV/EHU al amparo del Grupo de Investigación Consolidado del Sistema Universitario Vasco IT-675-13 (2013-2018), financiado por el Gobierno Vasco, y el Proyecto de Investigación DER2014-577116P, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

¹ Sobre el concepto de soberanía compartida y sus versiones formal y material, ver BENGOETXEA CABALLERO, Joxerramon, *La Europa Peter Pan. El constitucionalismo europeo en la encrucijada*, IVAP, Oñati, 2005, pp. 87-90.

relacionales formales o informales, la que se encuentra en el centro del proceso de toma de decisiones poliédrica que conforma la Unión Europea².

Este escenario poliédrico requiere una nueva forma de entender el Estado constitucional actual como Estado constitucional cooperativo, salvando la dicotomía entre la soberanía interior y exterior³. No obstante, en el proceso de integración europea, la construcción del Estado constitucional cooperativo se ha fundamentado en la clásica concepción dicotómica de la soberanía con los consiguientes efectos. Así, ello ha supuesto que la soberanía interior y exterior se han vinculado de un modo diverso a las normas constitucionales diseñadas para limitar la actuación de los poderes públicos y garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía. Tal es así que “ese Estado constitucional cooperativo se ha realizado desde la ausencia de distribución interna de poderes y de la guía de parámetros sustantivos en el ejercicio de la soberanía exterior”⁴. La cuestión es, como señala MacCORMICK, que un Estado que es soberano en sentido externo dispone de una Constitución bajo la cual ningún órgano estatal goza de un poder soberano pleno. De modo que la soberanía exterior del Estado puede estar internamente distribuida entre distintos órganos estatales (horizontal y/o verticalmente), de los que ninguno dispone pleno poder o competencia, y además se producen controles sobre el ejercicio del poder por parte de otros órganos. Cuando esto ocurre y, al mismo tiempo, el Estado dispone de unas herramientas que permiten garantizar que los límites fijados van a ser correctamente preservados, la soberanía interior, en sentido jurídico, se debilita o incluso desaparece. No así la soberanía exterior, espacio en el que el Estado seguirá siendo “todo lo soberano que podamos imaginar”⁵.

En el contexto europeo, desde el parámetro de un Estado territorialmente descentralizado y con un sistema competencial de diseño constitucional, la consecuencia que se deriva del ejercicio de la soberanía exterior, sin observancia de los parámetros que se aplican a la soberanía interior, es la incidencia en la distribución competencial fijada constitucionalmente entre las instancias estatales y subestatales. Lo que puede llegar a definirse como una especie de “vaciamiento de competencias hacia Europa” con la consiguiente “suerte de recentralización de competencias atribuidas en el Derecho

² MORATA TIERRA, Francesc, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 octubre 2002, pp. 1-3. Esta idea está desarrollada en la obra del mismo autor: *Gobernanza multinivel en la UE*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

³ MacCORMICK ahonda en el concepto de la “soberanía” como el poder no sujeto a limitación por un poder superior o coordinado, que se ejerce sobre un determinado territorio y que incorpora las vertientes interna y externa. MacCORMICK, Neil, *Questioning sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pág.129.

⁴ BUSTOS GISBERT, Rafael, *La Constitución red: Un estudio sobre supraestatalidad y Constitución*, IVAR, Oñati, 2005, pp. 99-100.

⁵ MacCORMICK, *op. cit.*, pág. 130.

interno a las regiones”⁶. En realidad, este vaciamiento competencial no es cuestionable, en el caso español, por la inexistencia de una cláusula constitucional habilitante que legitime la integración europea, que existe y se materializa en el artículo 93 CE (validado en esta función habilitante por el Tribunal Constitucional –TC– en las Declaraciones de 1992 y 2004), sino porque se produce un efecto no previsto por los poderes constituyente y constituido o estatuyente en el plano de la distribución competencial⁷.

En este sentido, el punto de partida lo constituye la gobernanza multinivel sobre la que se asienta la UE. Lo cierto es que conforme se avanza en la integración europea, la europeización de la actividad y las políticas de los EEMM es cada vez más nítida. Más allá de las (enfrentadas) interpretaciones realizadas desde las tesis neofuncionalista e intergubernamentalista, MORATA aboga por un enfoque alternativo de la gobernanza multinivel que constituye la UE, partiendo de la necesidad de admitir una sustantiva transformación del Estado. Se percibe una cada vez mayor “dependencia mutua entre los diferentes niveles de gobierno que se ven obligados a cooperar con el fin de tratar tanto con las limitaciones como con las oportunidades de la UE”, todo lo cual mina (o, al menos, debilita) los principios de estatalidad, territorialidad y soberanía estatal⁸. Esta transformación del Estado alcanza a las relaciones competenciales entre las instancias

⁶ BOIX PALOP, Andrés, “El hecho regional en Europa y el Estado de las Autonomías”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2013, pág. 18.

⁷ En la *Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre*, se evalúa la suficiencia o no del artículo 93 de la CE a los efectos de la prestación del consentimiento del Estado al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Se constata que este precepto ha servido como “fundamento último” de la incorporación de España al proceso de integración europea y a la vinculación a la normativa europea. Se caracteriza por ser un precepto “de índole orgánico procedimental” en cuya virtud es posible la atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a organizaciones o instituciones internacionales. Ello deriva en que “la operación de cesión del ejercicio de competencias a la Unión Europea y la integración consiguiente del Derecho comunitario en el nuestro propio imponen límites inevitables a las facultades soberanas del Estado, aceptables únicamente en tanto el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional. Por ello la cesión constitucional que el art. 93 CE posibilita tiene a su vez límites materiales que se imponen a la propia cesión. Esos límites materiales, no recogidos expresamente en el precepto constitucional, pero que implícitamente se derivan de la Constitución y del sentido esencial del propio precepto, se traducen en el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia (art.10.1CE)” (FJ8).

Para un análisis doctrinal de la cláusula constitucional, ver: LÓPEZ CASTILLO, Antonio, “La incorporación de la cláusula europea a la Constitución nacional”, en CARMONA CONTRERAS, Ana M., *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp. 15-34; CAMISÓN YAGÜE, José Angel, “La influencia del proceso de integración europeo en la Constitución Española de 1978”, en *Ius Fugit*, nº 20, 2017, pp.157-181.

⁸ MORATA TIERRA, Francesc, “El futuro de las regiones en una Europa multi-nivel”, en AAVV, *El Tratado de Lisboa y las regiones*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008, pág 159.

estatales y subestatales, generando un alejamiento de las entidades subestatales de los núcleos decisorios europeos.

Esta especie de mutación constitucional⁹ ha venido acompañada de la conocida como *ceguera regional* de los Tratados constitutivos y que desemboca en la consideración del déficit democrático de la UE¹⁰. Un déficit democrático que ya, de base, se produce respecto de los EEMM, pero que se incrementa notablemente cuando hablamos de las Comunidades Autónomas –CCAA–¹¹. El Tratado de Maastricht y, sobre todo, el de Lisboa, con la consolidación del principio de subsidiaridad, han tratado de mitigar la situación de debilidad en la que se había colocado a las entidades regionales. Pero ello no ha sido suficiente para considerar que la alteración competencial sufrida por las entidades regionales se entienda corregida. Por lo 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. Mientras algunos EEMM descentralizados han sido capaces de realizar una actualización o reseteamiento de la distribución territorial del poder aplicando la transversalidad de la pertenencia a la UE y tratando de paliar los posibles efectos mutadores de la distribución competencial constitucionalmente establecida, permitiendo la presencia regional directa en foros europeos o articulando mecanismos internos que hagan valer las posiciones regionales, en España la situación aún dista de alcanzar una solución satisfactoria en esta línea¹².

En definitiva, en lo que atañe al Estado autonómico, la Constitución Española –CE– y los Estatutos de Autonomía –EEAA– fijan el diseño del sistema competencial pero sin la previsión de los parámetros sustantivos a aplicar en el ejercicio *ad extra* de la soberanía por parte del Estado. En este escenario en el que el bloque de constitucionalidad no incorpora las garantías para una actuación estatal ajustada a los parámetros internos y el Derecho de la Unión Europea –DUE– tampoco impone unas reglas de juego que hagan repensar a los EEMM de estructura territorial descentralizada el modelo de ejercicio de la soberanía exterior que practican, es preciso analizar si, en realidad, estamos ante dos estructuras que son compatibles o se sustentan, en esencia, en principios que son

⁹ Ver sobre la cuestión: MUÑOZ MACHADO, Santiago, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

¹⁰ Una reflexión sobre la vinculación entre la ceguera regional de la UE y su déficit democrático en: MARTINICO, Giuseppe, “How ‘European’ is the Italian Regional State now? A study on the Europeanization of the Italian Regional System, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 14, 2011, pp. 36-66.

¹¹ VILLACORTA MANCEBO, Luis y SANZ PÉREZ, Ángel L., “Sobre el principio estructural de autonomía en la Constitución española y su desarrollo”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 34-35, 2001, pág. 85.

¹² Para un análisis comparativo de las fórmulas alemana y española, ver: ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Las reformas territoriales en Alemania y España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, 2006, pp. 9-42.

contradictorios. O, sin ser tan categóricos, qué nivel de contradicción o compatibilidad se produce entre los principios sobre los que se asienta cada una de las estructuras.

II. DE LOS PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE SE ASIENTA EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS PARA ARTICULAR LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS...

Plantado el análisis en estos términos, es necesario indicar que la conectividad entre el Estado de las Autonomías y la UE se antoja desde un principio compleja, debido a que tanto uno como otro se iniciaron como procesos abiertos. Además, ni el diseño del Estado de las Autonomías realizaba la previsión para una integración en una estructura supranacional, ni la UE planteaba la incorporación de Estados descentralizados y con diversos niveles de autonomía. Y es que el Estado de las Autonomías ha servido como estrategia de reparto competencial hacia el interior que, con una conflictividad estimable, ha cumplido ese cometido¹³; pero no ha diseñado una estrategia que permita dar traslado de su retrato competencial interno al exterior, en lo que interesa, a la UE. Más allá de la cláusula habilitante del art. 93, que concede el pase constitucional hacia la integración europea, y el art. 97, referido a la habilitación al Gobierno para dirigir la política exterior, el texto constitucional no realiza ninguna referencia a la participación de las CCAA en las tareas derivadas del nuevo marco y, por tanto, que afecta al diseño del propio Estado autonómico. Esta ausencia de previsión constitucional y estatutaria se cubrió con la aprobación de leyes y acuerdos sobre la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado¹⁴. La situación se modificará con la aprobación de la nueva generación de Estatutos de Autonomía que incorporan referencias estatutarias expresas, con distinta intensidad y no en el caso de todas las CCAA, en relación con la intervención de las mismas en asuntos europeos, pero sin que ello altere los principios

¹³ De hecho, el momento de la incorporación de España a las Comunidades Europeas fue una etapa de alta conflictividad entre el Estado y las CCAA ante el TC. Sobre el tema, puede verse: FERNANDEZ FARRERES, German, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.

¹⁴ Sirvan como ejemplo, la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE); Acuerdos de 5 de junio de 1997 de la CARCE y de 15 de febrero de 2017 de la Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea; Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de CARUE sobre la participación de las CCAA en el Consejo y sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER. Para un análisis doctrinal de estos mecanismos internos, se puede consultar: ROIG MOLÉS, Eduard, "La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea", en *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997; y del mismo autor, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

constitucionales que vertebran el Estado autonómico, que rigen las intervenciones estatal y autonómica en el ámbito europeo y que siguen precisando una nueva interpretación que dé un correcto encaje al nuevo escenario.

La consideración de que el principio de unidad es, por un lado, la razón de ser y, por otro, el límite del principio de autonomía de las nacionalidades y regiones viene dada, en interpretación del art. 2 CE, por el TC desde sus primeras sentencias¹⁵. Ambos principios junto con el de solidaridad conforman la tríada básica y soportan el peso dogmático del Estado de las Autonomías¹⁶. De esta conexión se deriva la vertebración del sistema competencial, herramienta central del Estado autonómico. Precisamente se opta por un sistema de separación competencial que, de alguna manera, refleja una especie de recelo entre la figura central y las entidades territoriales. Tal es así que las parcelas de poder de cada titular excluyen o expulsan a la otra parte como paradigma, que se sustenta en el uso de las competencias exclusivas como base del sistema. A lo que cabe añadir que el sistema de distribución competencial además de ser el instrumento que articula la convivencia de sistemas jurídicos y agentes políticos en un espacio, la competencia adquiere la consideración de justificación jurídica y el reflejo del espacio de poder de cada parte. Se convierte, en definitiva, en el título legitimador de la actuación o el ejercicio del poder¹⁷. La concepción inicial es, por tanto, la de un sistema competencial que realiza un reparto del poder con un objetivo claro: ejercer las competencias que se poseen, retenerlas y, en su caso, alcanzar mayores cotas de poder. Un posicionamiento que ha sido cuestionado desde una perspectiva cooperativa, que persigue una mejor distribución de competencias en aras a conseguir mejores resultados respecto de las demandas realizadas por la ciudadanía y no tanto por alcanzar mayores niveles competenciales *per se*¹⁸.

¹⁵ Así, cada una de las estructuras territoriales dotadas de autonomía “es una parte del todo”, por lo que el principio de autonomía solo se entiende dentro del de unidad (STC 4 /1981, de 2-2-1981, FJ3). A la luz de esta concepción del principio de unidad se afirma que el Estado de las autonomías se basa en el principio fundamental constitucional de que la soberanía nacional reside en el pueblo español (STC 247/2007, de 12-12-2007, FJ4).

¹⁶ Para un análisis de estos principios, pueden verse: AJA, Eliseo, *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 85 y ss; ALBERTI ROVIRA, Enoch y otros, *Manual de Dret Public de Catalunya*, IEA/MP, Madrid, 2001, pp. 53 y ss.

¹⁷ GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel, “El Estado autonómico español ante la Unión Europea: principios estructurales”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Las Comunidades Autónomas y... op. cit.*, pp. 118 y ss. En este contexto, TAJADURA cuestiona si la exclusividad de las competencias es efectiva o, si en realidad, nos encontramos ante una fórmula “cooperativa” que permita hablar de un Estado Autonómico cooperativo. Para un análisis exhaustivo del principio de cooperación en el ámbito autonómico, ver: TAJADURA, Javier, *El principio de cooperación en el Estado Autonómico: el Estado autonómico como Estado federal cooperativo*, Comares, Granada, 2010.

¹⁸ TORNOS MAS, Joaquín, “El Estado de las Autonomías. Una propuesta de reforma constitucional en clave federal”, disponible en: http://idpbarcelona.net/docs/recerca/ccaal/ponencia_joaquintornos_idp.pdf, pág. 12.

En este punto concerniente al sistema de competencias entre el Estado y las CCAA, y respecto del análisis de la conectividad entre las CCAA y la UE, es preciso traer a colación el debate acerca de la distinción entre las relaciones internacionales, la actividad autonómica con proyección exterior y la participación en asuntos europeos, avalada por la jurisprudencia constitucional y llevada a la práctica por los nuevos EEAA. La acotación del contenido de cada uno de los ámbitos mencionados viene, en buena medida, derivado del alcance que se conceda a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales establecida en el art. 149.1.3 CE¹⁹.

Desde un primer momento, este precepto, además de generar una importante conflictividad entre el Estado y las CCAA, fue objeto de numerosas críticas por parte de un amplio sector doctrinal español²⁰. En la década de los ochenta, la jurisprudencia constitucional y el sentir de gran parte de la doctrina autorizada en la materia no confluyeron. La posición del TC por aquel entonces ratificaba la literalidad del texto constitucional al señalar que “el artículo 149.1 de la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal, diversas técnicas [...] Sobresale, sin embargo, la diferencia, que aquí sí es pertinente entre la reserva de toda una materia (v.gr. Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias).

¹⁹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES insiste en que el punto de partida en el estudio de la acción exterior de las Comunidades Autónomas exige referirse, junto al marco de actuación diseñado por el art. 149.1.3 CE y la jurisprudencia constitucional dictada al respecto, a otras dos ideas motrices. La primera de estas ideas se refiere a que, desde una perspectiva de Derecho Internacional, “el hecho de que los entes subestatales tengan algún tipo de participación en la acción exterior del Estado depende única y exclusivamente de la opción constitucional por la que opte cada Estado”. En base al principio de autoorganización de cada Estado, si la Constitución del Estado lo prevé, el Derecho Internacional no puede impedir que los entes subestatales establezcan relaciones con otros Estados en calidad de sujetos de Derecho Internacional. En definitiva, los entes subestatales podrán concluir tratados internacionales en las materias sobre las que tengan competencia en base a la Constitución del Estado. Y la segunda de las ideas se refiere a que tras la incorporación de España a las Comunidades Europeas es preciso deslindar las relaciones exteriores de lo que son propiamente actuaciones autonómicas en materia europea. El Tribunal Constitucional ha sido tajante en este sentido al señalar que “cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como el interno”. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “El Derecho de información de las CCAA en los procesos de celebración de tratados internacionales: evolución a la luz de la práctica y de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía”, en AJA FERNÁNDEZ, Eliseo (Coord.), *Informe de las Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008, pp. 89-90.

²⁰ Para un análisis en profundidad de la cláusula constitucional del art. 149.1.3 CE ver, por todos, los estudios detallados de BUSTOS GISBERT, Rafael, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1996, y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español”, en *Foro Nueva Época*, 2004, pp. 91-120.

En el primer caso la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado²¹. El reforzamiento de este planteamiento venía dado, en opinión del TC, por el art. 97 CE, al establecer que es el gobierno del Estado quien dirige la política exterior, excluyendo claramente a las entidades autonómicas de tal función²².

Por su parte, un amplio sector de la doctrina se manifestó, en distinta dirección a la mencionada jurisprudencia constitucional, en contra de considerar que las relaciones internacionales fueran tratadas como materia específica, por entender que ello producía efectos restrictivos para las CCAA al imposibilitar que pudieran proyectar su voluntad al panorama internacional si no era con la mediación de las instituciones centrales del Estado. Y es que cualquiera de las materias incluidas en el listado del art. 148 CE como asumibles por las CCAA podía disponer de proyección exterior. De forma que se abogaba por diferenciar en el seno de las relaciones internacionales un “núcleo duro” sobre el que se mantuviera el monopolio del Estado, haciendo posible que el resto de los ámbitos fueran permeables a la actividad autonómica²³. Fue en la década de los noventa cuando el TC comenzó a modificar su jurisprudencia y a acercarse a la posición doctrinal mencionada. Si bien el *leading case* en la materia lo constituye la STC 165/1994²⁴, es

²¹ STC 35/1982, de 14-6-1982 (BOE nº 153 de 28-6-1982).

²² También siguen la misma línea jurisprudencial las siguientes sentencias: STC 44/1982, de 8-7-1982 (BOE nº 185 de 4-8-1982, conflicto positivo de competencias 38/1982, sobre unidad de interpretación de tratados); STC 154/1985, de 12-11-1985 (BOE nº 283, de 26-11-1985, conflicto positivo de competencias 114/1983, sobre relaciones exteriores); STC 137/1989, de 20-7-1989 (BOE nº 190 de 10-8-1989, conflicto positivo de competencias 156/1985, sobre actividades de relevancia internacional de las comunidades autónomas). Un análisis detallado de la jurisprudencia constitucional en esta materia se realiza en CONDE MARTÍNEZ, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 61 y ss.

²³ Entre los autores que marcaron una clara línea doctrinal a la que posteriormente se acercó el Tribunal Constitucional destacamos a REMIRO BROTONS, Antonio, “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, en RAMÍREZ, Manuel (Ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353 y ss; del mismo autor, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984; MUÑOS MACHADO, Santiago, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I; del mismo autor, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1985; MANGAS MARTÍN, Araceli, “Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 61, 1980, pp. 143-185; de la misma autora, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Tecnos, Madrid, 1987; JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, IVAP, Oñati, 1986; BAÑO LEON, José María, *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, IVAP, Valencia, 1987; MORATA TIERRA, Francesc, *Autonomía regional e integración europea*, IEA, Barcelona, 1987.

²⁴ Una jurisprudencia iniciada por la STC 165/1994, de 26-5-1994 (BOE nº 151 de 25-6-1994).

a partir de la STC 153/1989²⁵ cuando el TC recoge el planteamiento de que no hay impedimento constitucional para que las CCAA puedan desarrollar actividades que tengan dimensión internacional²⁶. Así, la STC 165/1994 reserva en exclusiva al Estado materias clásicas de carácter internacional como la representación exterior del Estado (arts. 56.1 y 63.1 CE), el *ius ad tractatum* (arts. 93 y 94 CE), la responsabilidad del Estado, la determinación de la posición española en materia exterior (art. 97 CE), así como el resto de cuestiones expresadas en el artículo 149.1 CE con una dimensión exterior propia (como la nacionalidad, la inmigración, la emigración, la extranjería y el derecho de asilo; el régimen aduanero y arancelario, así como el comercio exterior; el sistema monetario; la sanidad exterior; el transporte aéreo, el control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves)²⁷. En definitiva, las relaciones internacionales reservadas al Estado son “las relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional”²⁸. Al margen de este “núcleo duro”²⁹, las CCAA pueden realizar, y de hecho lo hacen en la praxis³⁰, actividades que tengan una proyección exterior siempre

²⁵ STC 153/1989, de-10-1989 (BOE nº 267 de 7-11-1989, conflicto positivo de competencias 94/1985, sobre actividades de relevancia internacional de las CCAA).

²⁶ STC 153/1989, FJ 8. Es significativo que, con anterioridad, la STC 137/1989 tuviera un voto particular de cuatro magistrados criticando la rigidez y expansividad con la que la sentencia trataba las relaciones internacionales. De modo que, apartándose de la concepción globalizante seguida en la sentencia los magistrados firmantes del voto particular abogan por una tesis sustantivista en la apreciación de las relaciones internacionales: las Comunidades Autónomas podrían desarrollar constitucionalmente las actividades y contactos que, aun siendo de carácter internacional, no generaran obligaciones inmediatas y actuales, ni supusieran ejercicio de la soberanía. Sobre la contraposición entre ambas tesis, ver CASANOVAS I LA ROSA, Oriol, “La acción exterior de las comunidades autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales”, en PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (Dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, pp. 56-58.

²⁷ Art. 149.1 adpos. 2, 10, 11, 16 y 20 CE. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “El Derecho de información de las CCAA en los procesos de celebración de tratados internacionales: evolución a la luz de la práctica y de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía”, en AJA FERNÁNDEZ, Eliseo (Coord.), *Informe de las Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008, pág. 89.

²⁸ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español”, en *Foro, Nueva Época*, 2004, pág. 115. La reserva estatal se ve ampliada por la posibilidad del Estado de fijar medidas de regulación y coordinación de la actividad comunitaria con dimensión externa, con el objetivo de “evitar o remediar los eventuales perjuicios que sobre la dirección y ejecución de la política exterior pudieran desencadenar aquellas actividades autonómicas”, pp. 116-117 del mismo trabajo.

²⁹ Concepto que ya venía siendo utilizado por PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria”, en AAVV, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, 1986, pág. 265.

³⁰ FERNÁNDEZ CASADEVANTE realiza un balance de esta actuación en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas—Balance de una práctica consolidada*, Dilex, Madrid, 2001, pp. 215 y ss.

que resulten necesarias para el ejercicio de sus competencias y tengan la correspondiente atribución competencial estatutaria³¹.

Con el camino allanado y definido por la jurisprudencia constitucional³², las reformas de los EEAA se han hecho eco de esta diferenciación y, con carácter general, han marcado la línea divisoria entre las relaciones internacionales reservadas al Estado y la actuación autonómica con dimensión exterior, y en el seno de esta segunda, la actividad autonómica en los asuntos europeos y la acción exterior con un carácter más amplio. En esta tónica, los nuevos EEAA articulan la “Acción exterior” como capítulo propio en el título correspondiente a las “Relaciones interinstitucionales” de la Comunidad Autónoma³³. Pero, lo cierto es que las voces críticas en relación con la denominada

³¹ SOBRINO HEREDIA, José Manuel, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela, 2001, pág. 29.

³² PÉREZ TREMPs sintetiza el contenido de la abundante jurisprudencia en los siguientes principios: 1.- Cualquier conexión exterior de una actuación no supone la competencia del Estado para llevarla a cabo: La acción exterior de las Comunidades Autónomas es constitucionalmente factible “en la medida en que los poderes centrales ni agotan ni pueden agotar toda la acción exterior y en que las competencias autonómicas no pueden disociarse de la misma”; 2.- La autonomía es el fundamento constitucional de las actuaciones exteriores de las Comunidades Autónomas: La autonomía, considerada como conjunto de competencias y defensa de intereses, justifica la acción exterior de las Comunidades Autónomas y “la interdependencia entre la actuación exterior y las competencias propias no debe entenderse en un sentido estricto y de instrumentalizado inmediata”; 3.- La actuación exterior de las Comunidades Autónomas está sujeta a límites: Estos límites se conectan a los ya mencionados *ius contrahendi* (identificado *de facto* con el *treaty making power*), la imposibilidad de crear obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, de generar responsabilidad del Estado frente a otros Estados y de no incidir en la política exterior del Estado, y el *ius legationis*. PÉREZ TREMPs, Pablo, “La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña”, en AAVV, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, IEA, Barcelona, 2004, pp.355-366.

³³ En todos los casos, salvo en el del Estatuto de Autonomía de Valencia (que dispone un Título propio –VI– para las “Relaciones con la UE” y otro –VII– para la “Acción Exterior”), el capítulo sobre la “Acción exterior” va de la mano de otro capítulo dirigido a las “Relaciones con la Unión Europea” y ambos integrados en el Título destinado a las “Relaciones interinstitucionales”. En el Estatuto de Autonomía de Cataluña, dentro del Título V “De las relaciones institucionales de la Generalitat”, el Capítulo II se dirige a las “Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea” y el Capítulo III a la “Acción exterior de la Generalitat”, igual que lo hace el Estatuto de Autonomía de Extremadura; en el Estatuto de Autonomía de Aragón, dentro del Título VII “Cooperación institucional y acción exterior”, el Capítulo III es sobre “Relaciones con la Unión Europea” y el Capítulo IV sobre “Acción exterior de la Comunidad Autónoma”; en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, el Título IX “Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma” incluye el Capítulo III sobre “Relaciones con las instituciones de la Unión Europea” y el Capítulo IV sobre “Acción exterior”; en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el Título IV sobre “Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León” incorpora el Capítulo II “Relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado” y Capítulo III “Acción exterior de la Comunidad Autónoma”; y en el Estatuto de Autonomía de Islas Baleares, el Título VII sobre “Relaciones Institucionales” incluye el Capítulo I de “Acción exterior” y el Capítulo II sobre “Relaciones con la Unión Europea”. La LORAFNA y los Estatutos de Autonomía de Murcia y de Castilla La Mancha no introducen ninguna modificación al texto anterior. Sobre las reformas estatutarias, ver: ORDOÑEZ SOLÍS, David,

“fiebre de la reforma”³⁴ no se hicieron esperar. CRUZ VILLALÓN cuestionaba el momento elegido por considerar que “el problema esencial de este proceso es el del orden de los factores, que sí que importa, pues es claro que habría que haber comenzado por la Constitución y haber seguido por los Estatutos. Como en definitiva se hizo en la anterior ocasión. Porque las insuficiencias del texto constitucional son como mínimo tan patentes como acaso las de los Estatutos”³⁵.

En cierta manera, la crítica al modo en el que se han operado las reformas estatutarias iniciadas en 2006 se fundamenta en que aspectos que han sido controvertidos en el proceso de maduración del Estado de las Autonomías, tales como el principio dispositivo y la desconstitucionalización del modelo territorial, se mantienen intactos, mientras que otros instrumentos que podrían (o deberían) tener una formulación constitucional, como la lealtad institucional, se encuentran fuera del texto constitucional. Ello supone que los argumentos fundamentados en los citados aspectos mantienen su total vigencia. Precisamente, la combinatoria del principio dispositivo y la desconstitucionalización han generado una serie de consecuencias en la relación entre la UE y el Estado de las Autonomías. Lo cierto es que la CE abrió las puertas a un proceso de descentralización de España, fijando únicamente las vías para acceder a la autonomía, un marco competencial limitador y las cláusulas de control y cierre. Esto que se ha denominado como falta de capacidad del constituyente de realizar una construcción jurídica del modelo territorial derivó en su desconstitucionalización³⁶. Junto a ello, el texto constitucional estableció el principio dispositivo, abriendo el abanico de sujetos titulares para iniciar el proceso de autonomía así como la decisión de iniciar el proceso y acceder a la autonomía como CCAA³⁷. De la combinación entre la desconstitucionalización y el principio dispositivo pueden deducirse dos aspectos que interesa resaltar.

En primer lugar, cabe destacar el carácter abierto del modelo territorial: se trata de un diseño iniciado con los primeros Estatutos tras la aprobación de la Constitución

“Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos”, en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, nº 4, 2007, pp. 69-128.

³⁴ CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La reforma del Estado de las Autonomías”, en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, nº 2, 2006, pág. 78.

³⁵ *Ibidem*, pág. 84. Sobre la oportunidad de las reformas estatutarias, también puede verse: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonomómico sin reforma de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 33, 2010, pp. 45-90

³⁶ Sobre la desconstitucionalización del modelo territorial, ver, por todos: CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4, monográfico, 1981, pp. 53 y ss; y del mismo autor, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 1999.

³⁷ FOSSAS ESPALADER, Enric, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, IVAP/ MP, Madrid, 2007.

–reformados ya algunos de ellos– y la jurisprudencia del TC³⁸. Este modelo abierto se caracteriza por una heterogeneidad de contenidos estatutarios considerable, con distintos grados competenciales. En concreto, en materia de participación de las CCAA en la UE, los nuevos EEAA lo han incorporado en base al principio de autonomía política de las CCAA, con invocación de que la capacidad de decidir en determinados ámbitos competenciales desemboca en la capacidad de participación cuando el foro decisorio se traslada a un escenario, la UE, no previsto en la Constitución al realizar la distribución competencial³⁹. Puede afirmarse, por tanto, que la desconstitucionalización y el principio dispositivo han provocado la regulación asimétrica de la participación autonómica en la UE por parte de los EEAA. Esta heterogeneidad resultante genera, a su vez, dificultades para crear procedimientos uniformes que articulen una participación eficaz, y que han derivado en vínculos Estado-Comunidad Autónoma basados, en algunos casos, en relaciones bilaterales⁴⁰.

En segundo lugar, serán las propias entidades territoriales las que a través de sus EEAA decidan el modelo. De alguna manera, la Constitución externaliza la definición del modelo territorial a través de los EEAA, en tanto instrumentos normativos categorizados como leyes orgánicas, pero no identificables con el resto de leyes orgánicas, y que forman parte del bloque de constitucionalidad, de modo que se constituyen en parámetro de constitucionalidad del resto del ordenamiento jurídico⁴¹. Esta línea jurisprudencial se ha mantenido hasta la STC 31/2010, momento en el que se produce un giro interpretativo. Así, se señala que los EEAA no pueden actuar como límite al ejercicio competencial estatal fijado en la CE y se desplaza el valor otorgado a los EEAA como parte del bloque de constitucionalidad en su calidad de leyes orgánicas de definición y desarrollo del Título VIII de la CE⁴².

³⁸ Con especial incidencia de la STC 30/2010 referida al Estatuto Catalán (de 27-4-2010, BOE nº 129 de 27-5-2010) y también algunas anteriores, entre las que cabe destacar, la STC 76/1983 referida a la LOAPA (de 5-8-1983, BOE nº 197 de 18-8-1983). Comentarios a la influencia de estas sentencias en: Número monográfico sobre la STC, en *Revista catalana de dret públic*, nº 1, 2010 (Especial Sentencia sobre el Estatuto), pp. 11-22; SANTAMARÍA ARINAS, René, “Del ruido de sables a la algarabía de los mercados: la LOAPA vista desde las atípicas armonizaciones de hoy”, *Iura Vasconiae: Revista de Derecho histórico y Autonómico de Vasconia*, nº 12, 2015, pp.155-183.

³⁹ GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel, “El Estado autonómico español...”, *op.cit.*, pág. 141.

⁴⁰ Es el caso de la Comisión bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, constituida el 29 de junio de 1987, y actualizada el 30 de noviembre de 1995.

⁴¹ STC 247/2007, de 12-12-2007 (BOE nº 13 de 15-1-2008). En la doctrina, en defensa de esta posición: VIVER PI-SUNYER, Carles, “En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias”, en *Revista de Estudis Autonòmics i Federals*, nº 1, 2005, pp. 97-130.

⁴² La STC 168/2016 (de 6-10-2010, BOE nº 276 de 15-11-2016) sigue en la misma línea interpretativa y señala que las normas estatutarias no son aptas para desplazar las bases fijadas por el Estado (en este caso, en materia de régimen local) y que los Estatutos de Autonomía incorporan partes que no pueden ser consideradas como bloque de constitucionalidad y no vinculan al legislador del Estado.

En este contexto de debilitamiento del valor de los EEAA, es preciso traer a colación el principio de lealtad institucional, que en el marco constitucional se dirige a las relaciones entre el Estado y las CCAA, y puede actuar como mecanismo de defensa de la autonomía política de las CCAA. En este sentido, puede afirmarse que la lealtad autonómica debe deducirse de las disposiciones que fijan una distribución competencial “que sólo tiene sentido si se presupone implícitamente en ellos una norma destinada a hacerlo eficaz, garantizando en último lugar, el desarrollo eficaz del principio estructural del art. 2 CE”⁴³. Este principio de lealtad institucional dispone de su principio homólogo en el ámbito de la UE. Se trata precisamente del principio de cooperación leal entre la UE y los EEMM que también debería alcanzar el nivel regional. Las competencias autonómicas de creación normativa y de ejecución de políticas se entrelazan necesariamente con los instrumentos de aplicación del DUE. Deberán, por tanto, responder a los condicionantes que tal Derecho fija y su actuación se circunscribirá al terreno marcado por la UE. Un terreno que, huelga decir, sigue respondiendo a criterios de Estado. Ello no obsta para que las CCAA, y el resto de entidades regionales, deban cumplir el DUE en una plena aplicación del principio de cooperación leal (hacia la UE) y de lealtad institucional (dentro del Estado). Una lealtad institucional que debe alcanzar en sentido inverso a las CCAA, siendo igual de exigente con el Estado en su cumplimiento que con las entidades regionales respecto del Estado⁴⁴. En este punto, es preciso realizar una interpretación de la autonomía, no exclusivamente como un principio que produce como efecto una distribución competencial, sino también como un principio que permita la interpretación del sistema competencial con la lealtad institucional que requiere la autonomía política de las CCAA. De la exigencia de un cumplimiento riguroso de la lealtad institucional dependerá precisamente el buen funcionamiento de los instrumentos de participación y colaboración del Estado y las CCAA. Sin ellos, o mejor, sin un funcionamiento correcto de los mismos, podría darse por quebrado el modelo del Estado autonómico. En síntesis, podría afirmarse que el principio de lealtad institucional es el que debería constituir la columna vertebral de la relación entre el Estado y las CCAA. Sin ella, el principio de competencia y el de autonomía no serán más que mecanismos argumentativos de planteamientos o posiciones enfrentadas entre el Estado y las CCAA. Así, pues, es preciso reivindicar un espacio de referencia para la lealtad institucional que, en definitiva, podría ser la forma para tratar de mitigar la ausencia de mecanismos que regulen el ejercicio de la soberanía exterior por parte del Estado, con la dificultad de que la ausencia de una concreción constitucional de la lealtad exige que la definición de su contenido sea producto de una interpretación sistemática de la CE.

⁴³ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, “La función de la lealtad en el Estado autonómico”, en *Eikasia. Revista de Filosofía*, nº 25, 2009, pág 135.

⁴⁴ MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Unión Europea y CCAA. Un Informe para la Academia Europea de Ciencias y Artes”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 26, 2012, pág. 8.

III. ...A LOS PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE SE ASIENTA LA UNIÓN EUROPEA EN SU RELACIÓN CON LOS ESTADOS MIEMBROS

Si trasladamos el foco de atención hacia los principios en los que se sustenta la UE, en lo que nos interesa para responder a la cuestión planteada al inicio (a saber, si el Estado de las Autonomías y la UE son estructuras que puedan adecuarse con respeto a *statu quo* constitucional y estatutariamente establecido entre el Estado y las CCAA), los principios a los que haremos alusión serán: el principio de personalidad jurídica, el principio de autonomía institucional, el respeto a la identidad nacional, el principio de cooperación leal y el principio de subsidiariedad.

La actual UE se explica a partir del acuerdo de determinados Estados para integrar una estructura interestatal con la consiguiente cesión de funciones e incluso parcelas de su soberanía para la consecución de unos objetivos prefijados, en base a un proyecto común. Este escenario no mostraba ninguna sensibilidad respecto del hecho regional, salvo como agente puramente económico. Y es que en el momento de la creación de las Comunidades Europeas el contexto tampoco lo requería: la figura del Estado disponía de fuerza como estructura de ejercicio del poder y como garante de la convivencia; de los seis países fundadores solo Alemania y, posteriormente, Bélgica disponían de una distribución interna del poder entre Estado federal y los *lander*; y, en fin, las competencias que en un primer momento se cedieron a las Comunidades Europeas eran exclusivamente estatales, por lo que la incidencia en materia competencial sobre las entidades regionales fue nula⁴⁵. Por tanto, el escenario se conformó con unos actores iniciales (Estados) y un proyecto por objetivos ejecutables siguiendo una lógica estatal, en base al principio de personalidad jurídica del Estado⁴⁶. Dicho de otro modo, el control del proceso de integración se encuentra en manos exclusivamente de los EEMM.

La cuestión varía cuando los tres elementos que legitimaron la acción puramente estatal, se transforma. En primer lugar, el Estado pierde su capacidad de intervención en la escena global y los mercados no reparan en las demarcaciones estatales, por lo que el Estado como estructura de garantía frente a la ciudadanía se debilita. En segundo lugar, con la incorporación de nuevos Estados de carácter descentralizado (Austria, España) e incluso la cesión de cierta autonomía a sus regiones en países centralizados como Italia,

⁴⁵ La experiencia alemana desde el inicio del proceso europeo se relata en: PANARA, Carlos, “La participación de los länder alemanes en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 99, 2012, pp. 25-38.

⁴⁶ Sobre el papel central jugado por los Estados en los inicios, ver: SARMIENTO, Daniel, “La Unión Europea ante el Estado autonómico”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Las Comunidades Autónomas y... op. cit.*, pp. 64-66; y DIEZ-PICAZO, Luis María, *La naturaleza de la Unión Europea*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, 71-73.

Reino Unido e incluso Francia, las entidades subestatales comienzan a tomar conciencia de su situación en el marco europeo. Y, en tercer lugar, con el desarrollo de las políticas comunitarias, que ya trascienden a las iniciales de pura regulación del mercado, se produce un contacto con las competencias regionales. Ello supuso la inicial visualización del conflicto que, desde el inicio, se percibió como una recentralización de las competencias atribuidas por el Derecho interno a las regiones. Así pues, con la alteración de las premisas iniciales es ya cuando la lógica de un funcionamiento puramente estatal se comienza a cuestionar⁴⁷.

Desde el inicio, la posición de las instituciones europeas y de los EEMM se fundamentaba en la premisa de que la cuestión regional era una materia interna de los EEMM⁴⁸. Ello no obstante, las demandas regionales se mantienen a lo largo de las distintas fases del proceso de integración europea y las instituciones europeas optan con el Tratado de Maastricht por salir al paso dotando a las regiones de ciertos mecanismos que, fundamentalmente, se materializarán en la creación del Comité de Regiones –CdR– como órgano de representación de las entidades subestatales y la fórmula de que las representaciones de las regiones intervengan en las formaciones del Consejo representando al Estado. Pero estas fórmulas incorporadas por el Tratado de Maastricht no satisfacen las pretensiones regionales. Unas demandas que, en el paisaje descrito, propugnaban una Europa de las Regiones y cuyo objetivo era el de traspasar el muro que se había construido en base al principio de autonomía institucional tras el que se situaba la UE⁴⁹. Una autonomía institucional entendida en sentido clásico que defendía que cada Estado es soberano para estructurar su organización interna (a efectos territoriales, institucionales, procedimentales) y que la UE en ningún caso puede entrar a influir en esa elección. Es una lectura con la que las regiones con poderes legislativos se mostraron en desacuerdo y trataron de rebatir su contenido (o mejor, reformularlo)⁵⁰.

⁴⁷ MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Unión Europea y CCAA. Un Informe para la Academia Europea de Ciencias y Artes”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 26, 2012, pp. 4-9.

⁴⁸ Para una visión general de las CCAA, ver: GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013.

⁴⁹ Sobre las pretensiones de lograr una Europa de las Regiones puede verse, entre otros: PETSCHEN I VERDAGUER, Santiago, *La Europa de las Regiones*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993; JONES, Barry y KEATING, Michael (Ed.), *European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

⁵⁰ Muestra de ello es que en el debate constituyente (referido a la Constitución Europea) se intentó plantear esta discusión. Uno de los textos clave en los que plasmó este tema fue el Informe Lamassoure, que precisamente recogía la idea de que la cuestión regional no puede ser tratada como una cuestión puramente interna de los Estados. En este texto se recogía la idea de que era preciso que la Constitución Europea ofreciera un espacio y un status propio a las regiones (sobre todo a aquellas con competencias legislativas). Lo cierto es que este texto sirvió para suscitar el debate pero para poco más. Y es que tanto la Constitución Europea como el Tratado de Lisboa siguen apreciando que la cuestión regional es un asunto interno de cada Estado y que, por tanto, serán los Estados los que deban resolver de forma doméstica las demandas planteadas por sus entidades regionales.

Habrá que esperar a la reforma de Lisboa para que la UE acceda a dar alguna respuesta positiva a las de las demandas lanzadas por las regiones con poderes legislativos tras Maastricht. Se trata del reconocimiento del principio de subsidiariedad y del reconocimiento del *locus standi* del CdR y de los parlamentos regionales de controlar el cumplimiento de este principio. Lo cierto es que esta incorporaci3n supuso, en cierta manera, un punto de inflexi3n en el reconocimiento (si bien indirecto) de las regiones en el panorama de la UE. Pero no es menos cierto que, a la par, los Tratados se hacen eco del principio de autonomía institucional de los EEMM⁵¹. Así pues, los Tratados reconocen esta autonomía y además lo consideran como valor protegido por la propia UE.

Partiendo del contenido del artículo 4.2. TUE, se afirma que “la Uni3n respetará la igualdad de los EEMM ante los tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional”. Asimismo, la Uni3n respetará “las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”. La cuesti3n a determinar es la interpretaci3n que se pueda hacer de la identidad nacional o, centrando más la cuesti3n, si la estructura territorial de un Estado miembro puede considerarse como parte integrante de su identidad nacional. Lo cierto es que la protecci3n de la identidad nacional de los EEMM es una cláusula que limita la actuaci3n de la UE, por lo que su interpretaci3n se antoja restrictiva. Así, los bienes y valores que protege esta cláusula no pueden vaciar de contenido las competencias de la Uni3n. De todo lo cual se puede extraer que la identidad nacional se refiere al componente más íntimo e inescindible del carácter socio-cultural de un Estado. No todo signo de identidad forma parte de la identidad nacional. Se trata de los rasgos que en la Constituci3n del Estado se reflejan como rasgos característicos e individualizables. Además esa identidad debe estar ligada a los elementos básicos que configuran el Estado⁵².

En este sentido, la configuraci3n del Estado de las Autonomías parece no estar alineada con la definici3n de identidad nacional efectuada desde instancias europeas. En tanto que espacio de ordenaci3n de las competencias entre el Estado y las CCAA, el reparto competencial territorial español no aparece desde la 3ptica de los Tratados como una expresi3n específica de rasgos socioculturales propios de España. El Tratado recoge el respeto a las funciones esenciales del Estado, especialmente la referida a garantizar su

⁵¹ DIEZ-PICAZO, Luis María, *La naturaleza de la Uni3n Europea*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, pp. 73-80.

⁵² STJCE de 16 de diciembre de 2008, Asunto C-213/07, Michaniki. En ella el Tribunal estudi3 la cuesti3n prejudicial planteada por el Consejo de Estado griego abstrayendo el rango normativo de los preceptos nacionales en cuesti3n (precisamente de rango constitucional) y reconociendo la incompatibilidad entre la norma comunitaria y determinados preceptos de la Constituci3n griega, con la consideraci3n de que no resultaba de aplicaci3n el deber comunitario de respeto a la identidad constitucional de los Estados miembros.

integridad territorial. Al hilo de esta idea, la interpretación más extendida ha sido la de considerar que el precepto se refiere a la “unidad del Estado miembro” y no al modelo de descentralización territorial cuyo esbozo se realiza en la Constitución. Así pues, la estructura descentralizada de un Estado no forma parte de la identidad nacional⁵³. Dicho de otro modo, cuando el DUE actúa en parcelas que corresponden a las autoridades regionales (o locales) no debe hacer una cesión en favor de ellas por el hecho de que esta distribución esté inicialmente marcada en la Constitución, si bien desarrollada por los EEAA. Otra interpretación podría haber sido si la Constitución, más allá de esbozar la posibilidad de una estructura descentralizada, la diseñara en su propio texto, fijando incluso un procedimiento agravado de reforma constitucional y concediéndole especial valor de bien constitucional.

De modo autónomo, por tanto, este principio no conduce a una mayor profundización de la posición de las CCAA. Es por ello necesario anudar este principio con los de cooperación leal (artículo 4.3 TUE) y subsidiariedad (art. 5.3 TUE). En base al principio de cooperación leal, la Unión y los EEMM, incluidos todos sus niveles territoriales de decisión, cumplen con las obligaciones europeas a fin de lograr los objetivos de la UE. Podría decirse que se trata de un elemento federal que la UE mantiene y que supone un mecanismo de engranaje entre la Unión y los EEMM. Funciona no solo *a posteriori* para resolver tensiones existentes sino que también funciona *a priori* como método para evitar conflictos. Es precisamente en este escenario donde cobra un extraordinario peso el principio de subsidiariedad. Y podría, incluso, llegar a cambiar la escena, partiendo de que “en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados, a nivel central, regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión” (art. 5.3 TUE).

Ahora bien, ¿qué es lo que el principio de subsidiariedad determina en el marco del DUE y qué efectos genera para las CCAA y, por ende, para el conjunto del sistema autonómico? Es preciso insistir en que no es una pauta de distribución competencial sino que es un criterio para la aplicación o implementación de la distribución competencial. Precisamente algo que en la praxis política tiene un extraordinario efecto y que decreta

⁵³ La línea jurisprudencial abierta por el TJCE con las Sentencias conocidas como Azores (STJCE de 6 de septiembre de 2006, Asunto C-88/03, Portugal c. Comisión) y Fiscalidad foral (STJCE de 11 de septiembre de 2008, Asuntos acumulados C 428/06 a C 434/06, UGT La Rioja, CA de La Rioja, y CA Castilla-León c. Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, y otros) asumiendo como general, y no selectivo, un sistema fiscal infra-estatal de un Estado miembro por considerar cumplidas las condiciones de autonomía constitucional, decisoria y financiera, podía haber servido para una interpretación más abierta de la identidad nacional. Un análisis de estas sentencias en: BENGOTXEA CABALLERO, Joxerramon, “La jurisprudencia Islas Azores y la fiscalidad foral”, en *Azpilkueta* nº 21, 2010, pp. 75-92.

a qué ente (europeo o estatal) corresponde el ejercicio de la competencia sobre una materia, siempre y cuando se trate de competencias compartidas. Lo cierto es que hasta el Tratado de Lisboa el plano regional no se visibilizaba en la formulación del principio de subsidiariedad. Es decir, la subsidiariedad no entraba en las capas regional y local, finalizaba en la estatal. Esto ha sido así desde la enunciación del principio en el Tratado de Maastricht. Pero el Tratado de Lisboa (y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) alteran esta formulación incorporando la dimensión regional⁵⁴. De alguna forma, la norma erige a la Unión en garante del

⁵⁴ La técnica de la aplicación del principio de subsidiariedad dispone de dos momentos o fases en las que se puede actuar: la fase prelegislativa y la fase de control jurisdiccional del principio. En la fase prelegislativa, es decir, de elaboración de la normativa europea, no encontramos con distintos mecanismos: 1) Una primera fórmula es la de las “amplias consultas”: antes de proponer un acto legislativo, la Comisión se encuentra obligada a efectuar “amplias consultas”, que “deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas” (artículo 2 del Protocolo). 2) En conexión con lo anterior, la Comisión deberá motivar sus propuestas de actos legislativos en relación con el principio de subsidiariedad. De forma que todo proyecto de acto legislativo irá acompañado una ficha de subsidiariedad con los pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de dicho principio. También deberá incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, “sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional” (apdo 5 Protocolo). Tanto en un caso como en otro, es innegable que las regiones obtienen un reconocimiento dentro del procedimiento legislativo. El problema o el aspecto negativo es que la activación del sistema no depende de la región sino de la institución europea. 3) Una vía que, en principio, podría parecer más eficaz es que las regiones actúen en la fase prelegislativa a través del Parlamento estatal mediante el mecanismo de alerta rápida. A través de este procedimiento el Parlamento estatal puede emitir un dictamen en el que argumenta los motivos por los que cree que se ha incumplido el principio de subsidiariedad. El añadido con respecto a las asambleas parlamentarias regionales es que “corresponderá a cada Parlamento estatal consultar, cuando así proceda, a los parlamentos regionales con competencias legislativas”. En todos los casos, los parlamentos estatales dispondrán de 2 votos, sean unicamerales o bicamerales. En el caso español, el Congreso dispone de un voto y el Senado de otro voto. Lo que está por ver es el método que se seguirá a la hora de traducir la posición de los parlamentos autonómicos en esos dos votos estatales. En el momento en el que la posición de todos los Estados miembros se vuelque en la mesa europea, nos podemos encontrar con que los dictámenes de los parlamentos estatales, en un tercio de los votos, indiquen que no se ha cumplido en principio de subsidiariedad. En ese supuesto será preciso que el proyecto se vuelva a estudiar. Tras estudiarlo de nuevo, la institución europea podrá decidir si mantiene, modifica o retira el proyecto, siempre en base a una decisión motivada. Ésta es la norma general (*Art. 7.2 Protocolo*). Al igual que en el supuesto anterior, la decisión no depende de la propia región sino de la voluntad del Parlamento estatal. Desde la entrada en vigor del TFUE y TUE, y del Protocolo, ya se tiene noticia de solicitudes remitidas por el Parlamento español a los distintos parlamentos autonómicos. Pero aun no se dispone de datos suficientes para una valoración del sistema.

En la fase de control jurisdiccional del principio de subsidiariedad, los parlamentos regionales no obtienen ningún reconocimiento normativo. Podemos decir que indirectamente cuentan con el apoyo que el Comité de Regiones le puede conceder. Precisamente al Comité de Regiones se le reconoce una legitimación directa para acceder al TJUE para impugnar aquellos actos legislativos respecto de los cuales el Tratado requiere la consulta al mismo CdR, que podrá entenderse como una defensa indirecta del principio de subsidiariedad (artículo 8 del Protocolo y artículo 263 TFUE). En definitiva, el CdR podrá recurrir en anulación ante el TJUE contra actos legislativos de la UE cuando se cumplan dos condiciones:

cumplimiento correcto del principio de subsidiariedad⁵⁵. Así pues, la interpretación conjunta de los principios de subsidiariedad y cooperación leal (al que en el ámbito estatal interno acompañaría el principio de lealtad institucional entre el Estado y las CCAA) puede llegar a superar al Principio de autonomía institucional. Corresponderá a la Unión garantizar la correcta actuación de los parlamentos estatales en la transmisión de la información de los actos legislativos a los parlamentos regionales así como la recogida de los informes y el tratamiento que se les dé. Es en esta relación de principios donde observamos un acomodo viable entre el Estado de las Autonomías y la UE, que será propicia para garantizar una gobernanza en red y de carácter multinivel en el marco de la UE⁵⁶.

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES Y POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN

En primer lugar, podemos concluir que, tras las reformas de Lisboa, la UE sigue actuando en clave de pertenencia y prima el principio de personalidad jurídica del Estado. Se ha dejado pasar la oportunidad que el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*⁵⁷ ofrecía para incorporar a las regiones como agentes políticos a la arena europea. En los escenarios propuestos el protagonismo recae en los EEMM, y serán estos quienes continúen dirigiendo el proceso de integración europea. De ahí que el Estado de las Autonomías se encuentra detrás de la pantalla opaca del gobierno del Estado como único interlocutor con las instituciones europeas en el marco del nuevo proceso de integración.

En segundo lugar, la escasa presencia regional en los ámbitos de decisión de la UE en combinación con el principio de autonomía institucional alimenta la idea del déficit democrático de la UE. Un déficit democrático que en el caso de los EEMM se argumenta por el *sorpaso* que el poder ejecutivo ha realizado respecto del legislativo en lo concerniente a la presencia y participación en las instituciones decisorias europeas

1) que los actos legislativos incumplan el principio de subsidiariedad, y 2) que el procedimiento legislativo europeo requiera la consulta al CDR en la adopción del citado acto legislativo. El cumplimiento de estos dos requisitos, abriría la vía del recurso de anulación al CDR.

⁵⁵ Para cuestiones relacionadas con la aplicación práctica del principio, ver: AUZMENDI DEL SOLAR, Montserrat, “El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida”, en *Unión Europea Aranzadi*, nº 5, 2010, pp. 21-28; DE CASTRO RUANO, José Luis, “El sistema de alerta temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 99, 2012, pp. 93-111.

⁵⁶ Sobre la contribución de la Gobernanza multinivel a la democratización de la UE, ver: PIATTONI, Simona, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*. Oxford University Press, Oxford, 2010.

⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, COM(2017)2025, de 1 de marzo de 2017.

(junto con el aun escaso nivel competencial del Parlamento Europeo), y que, en el caso de las CCAA, se agrava por su débil participación en tales instituciones y que deriva en una percepción de vaciamiento competencial de las CCAA en el ejercicio *ad extra* de las mismas.

En tercer lugar, en España, la combinación de los principios de autonomía institucional, la desconstitucionalización del modelo territorial y la heterogeneidad derivada del principio dispositivo, han provocado una situación asimétrica de gestión compleja. Las últimas reformas efectuadas sobre los EEAA han incorporado la temática de la participación en la UE y han concedido rango estatutario a algunos instrumentos de cooperación ya existentes. Hay, por tanto, un intento del estatuyente de adaptarse al nuevo marco de relaciones con la UE. Lo cierto es que se percibe un interés por parte de las CCAA de interiorizar la idea de Europa, convertirlo en un asunto propio al que dedicar medios, al tiempo que se trata de trasladar esa idea a la ciudadanía con el objetivo de generar o incrementar la conciencia europea de ésta. De ahí que la implicación activa de las CCAA en cuestiones europeas, además de ser el traslado legítimo de la capacidad de decisión sobre determinadas materias de las que son titulares en el seno del Estado en aplicación de la autonomía política, y lejos de considerarse como una amenaza para el Estado, es, sin duda, una verdadera oportunidad en el “nuevo proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible” (art. 1 apdo. 2 TUE). El Estado de las Autonomías, como fórmula de descentralización territorial del poder que sirve como un medio de limitación del poder, cumple con las condiciones para convertirse en instrumento del Estado para el acercamiento de la UE a la ciudadanía.

Con estos apuntes conclusivos se observa la necesidad de acometer futuras líneas de actuación que puedan llegar a facilitar el acomodo entre el Estado de las Autonomías y la UE:

De lege ferenda, en el seno del Estado español, la reforma constitucional con la incorporación del modelo territorial y la consiguiente distribución competencial sería una herramienta adecuada para evitar que las instituciones europeas argumenten que la desconstitucionalización del modelo territorial y el principio dispositivo no permiten que la opción territorial que realiza la Constitución, pero que no la lleva a término, sea considerado como parte de la identidad nacional o constitucional del Estado. Por su parte, en el marco de la UE, se puede abogar por el reconocimiento de estatuto jurídico propio a entidades territoriales con poderes legislativos con reconocimiento constitucional, es decir, las regiones constitucionales autónomas a quienes se les permitiera acceder a las instituciones europeas sin el peaje del Estado. Este reconocimiento iría en la línea de la mencionada concesión de rango estatutario a los asuntos europeos que se ha realizado en los EEAA reformados. En definitiva, una adecuación normativa de los tres niveles

reflejaría una verdadera corresponsabilidad de todos los agentes intervinientes en la red de gobernanza que conforma la UE.

Ahora bien, *de lege data*, sin excesivas reformas normativas y haciendo uso de principios de la UE y del Estado de las Autonomías ya existentes y que, en lugar de colisionar, puedan conectar, también se podría abrir una interesante línea de actuación. La estrategia podría basarse en la aplicación del principio de subsidiaridad (hasta el nivel autonómico) en conexión con el principio de cooperación leal (entre UE y Estado) que acabaría cerrándose a nivel estatal con el principio de lealtad institucional (en el interior entre el Estado y las CCAA). Así, se plantea un ejercicio efectivo del principio de subsidiariedad en clave cooperativa como mecanismo para desplazar la concepción de déficit democrático que cuelga de la UE. Para ello, las instituciones europeas deberían facilitar las pautas normativas necesarias para una adecuada aplicación del principio de subsidiariedad y lograr, por ende, desterrar la categorización de la UE como estructura no suficientemente democrática. En definitiva, se trata de explotar el principio de subsidiariedad como antídoto del déficit democrático de la UE.

Naciones Autónomas Europeas

IÑIGO BULLAIN LOPEZ

Profesor (Titular) de Derecho Constitucional y Europeo de la UPV-EHU

Introducción. Otra utopía frustrada: la Europa de las Regiones.
El Consejo Nórdico
El Comité de las Regiones (CdR)
Desautonomización y falta de alternativas
Euskadi y la integración europea
Naciones Autónomas Europeas (I)
Gran nacionalismo de Estado
Euroregión y Naciones Autónomas Europeas (II)
Conclusiones

INTRODUCCIÓN.

OTRA UTOPIÍA FRUSTRADA: LA EUROPA DE LAS REGIONES

1. La idea de una Europa de las Regiones, como complemento a la Europa de los Estados, y también como alternativa a la Europa de los Pueblos, ha estado presente, desde hace décadas, en el imaginario de la integración. Pero a pesar de los avances institucionales para incorporar a las regiones al entramado europeo y comunitario¹, primero, al hilo de la creación y administración de fondos territoriales, y luego, mediante un órgano como el Comité de las Regiones, (CdR), la gobernanza multinivel europea, no ha incorporado a las regiones al proceso de toma de decisiones comunitario salvo para tareas, esencialmente, de aplicación y ejecutivas². Puede decirse que, en general, la participación regional tanto en la elaboración de la normativa como en la orientación de las políticas europeas, ha sido y es bastante marginal y periférica, tal y como se

¹ Una visión de conjunto del hecho regional en Europa en Bitsch, Marie-Thérèse. *Le fait régional et la construction européenne*. Bruxelles: Bruylant 2003. En particular el primer capítulo sobre la idea regional y sus concreciones institucionales, pp.19-149.

² Para una visión comparada del papel de las regiones autónomas en la UE, vid. Bullain, Iñigo, "Role and Prospects of the Spanish Self-Governing Communities" in *Constitutions, Autonomies and the European Union*. Report from the Ålands Islands Peace Institute, nº3/2008, pp.19-41.

refleja en el papel del Comité de las Regiones, limitado a ser un órgano consultivo, cuyas opiniones no parecen tener demasiado eco³. Por otro lado, salvo en los estados federales, en particular en Bélgica, y en menor medida en Alemania o en Austria, en la mayoría de los estados miembros, aunque internamente a las regiones les corresponda la competencia sobre muchas materias objeto de regulación europea, las instituciones regionales apenas suelen participar en la elaboración de las posiciones estatales o en las negociaciones sobre normas y políticas comunitarias. En consecuencia, en el marco de la Unión Europea las regiones han sufrido una suerte de mutación competencial, al perder muchos de los poderes que constitucionalmente tenían atribuidos territorialmente al interior del estado, sin que ese vaciamiento se haya reflejado en sus textos jurídicos de autogobierno. Por el contrario, los grandes beneficiados del proceso integrativo, han sido los poderes centrales, que han cuasi-monopolizado la representación del estado en la Unión Europea. Así, puede afirmarse que, tras seis décadas de andadura, han quedado desmentidas las expectativas depositadas en una Europa donde las regiones serían uno de los sujetos protagonistas de la integración. Más bien, lo que se advierte es que, en lugar de las regiones, quienes han ido adquiriendo *sotto voce* un protagonismo manifiesto en la gobernanza de la UE han sido las grandes corporaciones multinacionales.

2. Recurriendo a un símil teatral, podría decirse que, en el guion de la integración, el papel de las regiones siempre ha sido secundario o de reparto, y que con el desarrollo de la obra europea han ido incluso perdiendo autonomía actuarial. Su incorporación llegó con la puesta en escena bien avanzada, cuando, entrada la década de los ochenta, las regiones en tanto que administraciones subestatales, fueron incorporadas al marco institucional comunitario, con el objetivo de mejorar la gestión del mercado único, y reforzar la eficacia de algunas de las nuevas políticas comunitarias. En particular, para mejorar la gestión de los fondos de incidencia territorial que empezaban entonces a cobrar importancia presupuestaria. Así, en el marco de la política económica *delorsiana*, y en el seno de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea (DG XVI) se incorporó a representantes regionales, a modo de asesores, con vistas a mejorar el diseño y la aplicación de la política “regional” europea, en particular, la de los fondos de desarrollo regionales⁴. Algunos años más tarde, este impulso en favor de la incorporación de una dimensión regional subestatal se concretó con ocasión del tratado de Maastricht. Entonces, por la presión de los Länder alemanes, secundados por las regiones belgas, se incorporó, por vez primera a los tratados un órgano para dar representación a las regiones, así como a otras instituciones subestatales. Sin embargo, a pesar de la denominación de Comité de las Regiones, debe advertirse que desde el inicio, la mayoría de sus miembros nunca han representado a regiones, sino más bien a otro tipo

³ Las referencias en la literatura especializada al Comité de las Regiones y a sus opiniones son habitualmente muy escasas. Tampoco hay estudios que permitan valorar si las opiniones del CdR son tenidas en cuenta por las instituciones comunitarias antes de aprobar normas y políticas europeas.

⁴ El entonces responsable de la DG XVI era el vasco Eneko Landaburu.

de órganos institucionales y administrativos, como ayuntamientos, provincias, *counties*, ciudades, *bezirken* ... y que sólo un pequeño número de los 350 miembros del CdR representan a regiones autónomas, es decir, a aquellas regiones que cuentan con poderes normativos para adoptar leyes: alrededor de 75 unidades políticas repartidas entre 1/3 de los 28 estados miembros de la UE. Por otro lado, aunque desde su institucionalización como órgano consultivo en 1992 los poderes del CdR han aumentado, incorporando nuevas materias a las cinco competencias originales⁵ y facilitando su acceso al Tribunal de Justicia, la posición del CdR, a pesar de ese reforzamiento, sigue siendo bastante débil⁶.

3. Así las cosas, puede concluirse que la participación regional, y en concreto el de las regiones autónomas se viene conduciendo, no tanto a través de las estructuras comunitarias, sino más bien conforme a las vías internas reguladas por cada Estado Miembro. Aunque se trata de sistemas bastante heterogéneos, en general las vías de participación estatales han marginalizado la participación regional. Por el contrario, han favorecido que las instituciones centrales se hagan, a través del marco comunitario, con las competencias regionales que internamente correspondían a las autoridades regionales. Así, en la esfera europea, las competencias que internamente se habían atribuido a las regiones han ido pasando al control de las instituciones centrales, que son quienes monopolizan la representación del estado en la UE. Esa mutación representa un debilitamiento especialmente dramático para las naciones autónomas sin Estado. Frente a ese apagón regional europeo pueden destacarse dos excepciones: las Regiones y Comunidades culturales belgas, y los Länder alemanes. En el caso de Bélgica, desde la federalización del Estado en los noventa, se ha dejado en manos de las entidades subestatales buena parte de la participación y representación belga en materias europeas. Y a través de la clasificación en cuatro categorías de las materias de competencia comunitaria, tanto las instituciones subestatales como las federales se han repartido equilibradamente la representación estatal de Bélgica en el Consejo de Ministros de la UE, así como en la definición de la posición del Estado en otras instituciones europeas. En consecuencia, sobre determinadas cuestiones decidirán las instituciones federales, o su opinión resultará prevalente, mientras que sobre otras categorías la decisión corresponderá a las autoridades subestatales, o su opinión resultará prevalente. En lo que se refiere a Alemania, dada la competencia del Bundesrat sobre materias de competencia europea, la posición de los Länder no puede ser ignorada por las instituciones federales, que además pueden incorporar a sus representantes al interior de la representación alemana en diferentes órganos e instituciones europeas. Por el contrario, la posición

⁵ Originalmente, se admitió la consulta al CdR para materias como: educación, cultura, salud pública, redes transeuropeas y cohesión económica y social. Más tarde se incorporaron: transporte, empleo, formación profesional, fondo social europeo, medioambiente y cooperación transfronteriza.

⁶ Vid., Olesti Rayo, Andreu (coord.). *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*. Valencia: Tirant lo Blanch 2012.

de las regiones españolas o italianas, en el marco europeo, es mucho más precaria y, además, se ha ido debilitando con el tiempo. La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) cumple una función más simbólica que práctica y la incorporación de representantes autonómicos a algunas reuniones del Consejo de Ministros⁷, o de consejeros autonómicos a la REPER⁸ es más testimonial que de participación efectiva⁹. Así, la incidencia de las Comunidades Autónomas en la posición negociadora del Estado es más virtual que real y sus funciones básicamente siguen siendo las de ejecutar el derecho y las políticas de la UE.

EL CONSEJO NÓRDICO

4. Esta respuesta decepcionante a las aspiraciones regionales de participación, muy en especial a las expectativas de las regiones autónomas, tampoco ha recibido respuesta en el marco de la UE para abrir un cauce de participación diferenciado en favor de algunas regiones que podrían ser consideradas como entidades nacionales, tal y como, por ejemplo, desde hace décadas se ha abierto en el Consejo Nórdico a favor de algunos territorios autónomos. El Consejo Nórdico, fundado en 1952 para agrupar a los estados escandinavos y fomentar su cooperación económica y política, reúne a Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia, y desde 1970, también cuenta con representantes de las Islas Farøe, Åland y Groenlandia en calidad de miembros asociados¹⁰. Así, el parlamento del Consejo Nórdico, se compone de 87 miembros de los que 20 representan a Suecia y Noruega, 18 a Finlandia, 16 a Dinamarca y 7 a Islandia, además de los seis que respectivamente representan a los tres territorios autónomos, dos por cada uno de ellos tres: Groenlandia, Farøe y Åland¹¹. Además, desde 1971 existe un Consejo Nórdico de Ministros donde se reúnen representantes de los gobiernos de los cinco estados y de los tres territorios autónomos en igualdad de representación. Con posterioridad, el Parlamento Sami también ha solicitado convertirse en miembro asociado, y desde 2016, Schleswig-Holstein, donde vive una minoría danesa que cuenta con representación en el parlamento de ese Land alemán, participa como invitado informal. Asimismo, las islas

⁷ Se trata de las reuniones relativas a: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura; Competitividad y Consumo.

⁸ La Representación Permanente de España ante la UE cuenta con cerca de 150 miembros de los que dos son Consejeros Autonómicos designados por las CC.AA.

⁹ Vid., por ejemplo, las conclusiones del estudio de González Pascual, Maribel. *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonomics 2013.

¹⁰ Sobre la cooperación en el Consejo Nórdico, vid., Leino, Päivi & Leppävirta, Liisa. "Does Staying Together Mean Playing Together? The influences of EU law on cooperation between EU and non-Eu States: The Nordic Example". *European Law Review* 2018, pp. 295-312.

¹¹ El archipiélago de Svalbard, bajo soberanía de Noruega, también goza de un status especial.

Farøe¹² han solicitado convertirse en miembro de pleno derecho, y el Consejo Nórdico de Ministros ha abierto en la última década cuatro oficinas externas en los tres países bálticos, históricamente vinculados a la Liga Hanseática, como también en Schleswig-Holstein cuya capital Kiel, o la ciudad de Lübeck formaron durante siglos parte de aquella importante asociación comercial marítima.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR)

5. Al tratar de analizar el complejo y difuso fenómeno regional en Europa, resulta importante considerar, que exista una gran disparidad geográfica al interior de la UE, dado que mientras que los grandes y viejos estados europeos se concentran en el oeste, los estados más jóvenes y pequeños, y también más numerosos, se encuentran en el este. Este desequilibrio afecta notablemente al Comité de las Regiones (CdR) cuyos miembros representan a entidades muy diversas, y que representarán o no a regiones según el modelo de estado: bien federal, regional, o centralizado. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el número de miembros del CdR establecido en los tratados, 350¹³, y su distribución por países, es el mismo que el dispuesto para los miembros del Comité Económico y Social¹⁴. Se trata, a mi juicio, de un dato significativo que advierte que la clave para la fundación del CdR no fue tanto la de ofrecer una representación a las regiones, como atribuir una representación a los Estados. De hecho, en la distribución de representantes entre los Estados Miembros no se tiene en cuenta si en los Estados Miembros existen o no regiones, sino más o menos, el número de habitantes. Así, tras la gran ampliación al este, la mayoría de nuevos estados incorporados a la UE con el nuevo milenio, debido a su centralizador pasado soviético, carecían de regiones autónomas, y, en consecuencia, apenas aportaron representantes regionales al Comité de las Regiones. Desde entonces tanto al interior de la UE como en el seno del CdR hay un gran desequilibrio geográfico regional, porque buena parte de las regiones de Estados regionalizados, como España e Italia están concentradas en el sur y oeste de Europa, mientras que los tres estados federales: Alemania, Austria y Bélgica suman autonomías en el centro del continente, mientras que al este y norte de la UE apenas hay instituciones regionales o autónomas.

6. En rigor, difícilmente puede hablarse de una Europa regionalizada ni tampoco de un modelo europeo regional. Para algunas regiones, que forman parte de estructuras de estado regionalizadas, las competencias atribuidas al CdR se quedan muy cortas, mientras que, para una mayoría de Estados sin regiones autónomas, y en consecuencia

¹² El archipiélago de las Färoe quedó fuera de la UE conforme a lo establecido en el Tratado de Adhesión de Dinamarca.

¹³ En realidad, 353 tras la incorporación de Croacia.

¹⁴ Artículos 301 y 305 TFUE.

para la mayoría de miembros del CdR, las competencias de ese órgano consultivo europeo desbordan las atribuciones de la mayoría de entidades subestatales. Semejante heterogeneidad dificulta el funcionamiento interno del CdR, porque allí conviven representantes de poderes autónomos y de otros, la mayoría, que no lo son. Además, porque, por otra parte, los plazos exigidos al Comité de las Regiones para presentar sus informes, dadas las diferencias lingüísticas o las insuficiencias de recursos, han favorecido el que, paradójicamente la colaboración entre regiones se dé fundamentalmente entre regiones de un mismo Estado. En consecuencia, la cooperación entre regiones de diferentes estados que algunos preveían no ha resultado tan estimulada, como tampoco el CdR ha servido para promover procesos de regionalización entre estados centralizados, salvo en Eslovaquia. Todavía hoy, los países nórdicos siguen apegados a un modelo sustentado en administraciones centrales y poderes locales, que es también el dominante en los antiguos estados soviéticos del este de Europa. Un buen número de estados combinan la representación de electos regionales con la de representantes locales, como Francia, Suecia, Dinamarca, mientras que otros apuestan por que sus representantes lo sean de ayuntamientos, provincias o distritos como Grecia, Croacia, Hungría. En lo que se refiere a los representantes de estados de menor tamaño como Chipre o Eslovenia, sus representantes en el Comité de las Regiones son exclusivamente locales; mientras que los Estados federales y regionalizados apuestan por que la mayoría de sus miembros representen a regiones autónomas, como es el caso de Austria, Alemania, Bélgica o España. En cuanto a lo que se refiere a los representantes de las regiones autónomas en el CdR, estos suelen ser tanto miembros de sus parlamentos como de sus órganos ejecutivos, al tiempo que los representantes de los poderes locales, suelen ser alcaldes o concejales¹⁵.

DESAUTONOMIZACIÓN Y FALTA DE ALTERNATIVAS

7. Tras acumular décadas de experiencia, puede afirmarse que el proceso de integración está procurando una restructuración del mapa político europeo en una doble perspectiva, que no favorece precisamente a las regiones ni a la democracia. Por un lado, en una suerte de juego de suma cero, el marco europeo congrega a unidades políticas estatales y a unidades económicas corporativas denominadas mercados, que impulsa una suerte de des-democratización, es decir, un escenario donde las decisiones europeas escapan progresivamente al control del electorado. En su lugar, son las grandes corporaciones, quienes a través de su control sobre la tecnocracia se han ido haciendo con el control y supervisión de las grandes orientaciones político-económicas. Por otro lado, en la esfera institucional pública, el marco europeo ha procurado que, en las decisiones

¹⁵ Vid., composición del CdR según el tipo de representantes de cada Estado Miembro.

sujetas al poder de la ciudadanía, los poderes centrales se apropien de las esferas de competencia atribuidas internamente a las autonomías subestatales, es decir, que determinadas naciones que cuentan con un estado en la UE se impongan sobre aquellas naciones/regiones que no cuentan con un estado que las represente. Debe advertirse que en la globalización y a escala europea, no sólo hay una lucha entre poderes públicos y privados, sino también entre naciones, es decir entre comunidades políticas, que como Euskadi/Navarra, o Catalunya carecen de Estado, y aquellas que como Castilla/España cuentan con un instrumento estatal de dominio. A pesar de la realidad post-nacional que ensalzan los trovadores de la globalización, en el marco de la UE continúa la vieja guerra entre naciones-estado y naciones sin estado. En ese contexto, el gran nacionalismo de estado se presenta como un gran obstáculo para la integración continental como lo ha sido históricamente para reconocer la diversidad política *intramuros*. Puede considerarse que el problema de Europa no es tanto la voluntad de Catalunya o Escocia por convertirse en una república o en un estado independiente, sino que más bien los gran-nacionalismos de estado para mantener sus proyectos hegemónicos, se comportan de forma supremacista frente a las naciones sin estado, e impiden avanzar hacia la federalización europea limitando las competencias de sus instituciones comunes¹⁶.

8. Los intentos de incorporar la categoría de regiones constitucionales al Tratado de Lisboa y previamente al proyecto de constitución europea fracasaron. El informe Lamassoure que lo pretendía fue obliterado en favor de las tesis recogidas en el informe Napolitano que dejaba en manos de cada Estado miembro la fórmula para incorporar a las regiones al marco europeo. Contemporáneamente, la Task Force Timmermans orientada a mejorar la legislación comunitaria parece seguir por ese camino de vocación estatalista, interpretando que el papel de las regiones es esencialmente una cuestión ligada a la subsidiariedad o la proximidad. En general, la reflexión mayoritaria, sigue sin considerar la idea de configurar regiones europeas, que superen los marcos estatales y agrupen territorios y poblaciones supraestatales, como podría ser una euroregión vasca que agrupara al sur y norte de Euskal Herria, más allá de las *mugas* impuestas por los estados-nación. Tampoco la UE ha ofrecido vías para facilitar que naciones/regiones como Escocia o Flandes, Catalunya o Euskadi puedan contar con un status autónomo que les permita participar y tener una representación en la UE adecuada a sus características nacionales. En consecuencia, la falta de alternativas convierte a la estatalización como la única salida que garantice la participación y representación efectiva de las naciones sin estado.

9. Al analizar la cuestión regional otra reflexión que no debiera obviarse tiene que ver con el hecho de que la regionalización al interior de los estados miembros

¹⁶ Sobre los retos a afrontar en la construcción de una identidad europea, vid., Nida-Rumelin Julien et Weidenfeld, Werner (Hrsg.). *Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien*. Baden-Baden: Nomos 2007.

implica que las regiones se ocupan en buena medida del gasto social. Las regiones han asumido buena parte de las tareas sociales y asistenciales ligadas al estado de bienestar, pero frente a esta orientación, las instituciones europeas vienen promoviendo políticas de carácter neoliberal que imponen recortes y techos presupuestarios. En consecuencia, las políticas europeas afectan y condicionan gravemente a las políticas regionales. Esta contradicción, como resulta obvio, incide muy negativamente sobre las competencias regionales y su autogobierno, porque las directrices europeas que se imparten desde el Consejo Europeo, y que se desarrollan a través de decisiones del Consejo de Ministros o de la Comisión condicionan y limitan enormemente la capacidad regional para elaborar sus propias políticas sociales. A través del marco europeo, las políticas de austeridad promovidas por la Troika (Comisión, BCE y FMI) dificultan a las regiones de poder desarrollar sus funciones en materias como sanidad, educación o asistencia social, núcleo presupuestario de las competencias regionales¹⁷.

10. Este proceso de desautonomización regional, es una de las consecuencias más notables de la integración europea, un fenómeno que se ha generalizado y que se produce mediante mutaciones estatutarias. Es decir, mediante reformas que no dejan trazas en los textos normativos de rango constitucional. Como ya hemos visto, la desautonomización regional además de implicar un debilitamiento de los poderes regionales, también significa que se refuerzan los poderes de las instituciones centrales de los estados miembros, la de los de los órganos e instituciones comunitarias, o la capacidad decisional de las grandes corporaciones multinacionales. Con la tecnocratización, financiarización y despolitización de la democracia, la posición de los denominados mercados (grandes corporaciones multinacionales) sale reforzada, y, en consecuencia, la oligarquización es uno de los resultados más notables de la integración europea y de la globalización¹⁸. Así, en el marco de la UE un número creciente de decisiones se toman por órganos no mayoritarios, es decir, que no responden electoralmente sobre las decisiones que adoptan. Se trata de un fenómeno particularmente asociado a la gobernanza económica, donde las grandes orientaciones sobre política económica, en particular de la zona euro, se toman al interior de un grupo informal como el Eurogrupo, que, como otras entidades europeas, en realidad está dirigida por su grupo de trabajo, en este caso el Grupo de Trabajo del Eurogrupo, aún menos aprehensible y controlable democráticamente¹⁹.

¹⁷ Lasa López, Ainhoa. “La contribución de la Unión Europea a la gobernanza económica mundial ante la crisis del paradigma globalizador”. Cuadernos Europeos de Deusto, nº. 45, 2011, pp. 67-96.

¹⁸ Ugarteche, Oscar. *Arquitectura Financiera Internacional. Una genealogía (1850-2015)* México: Akal 2018.

¹⁹ Vid., el análisis jurídico de Craig, Paul. “The Eurogroup, power and accountability”. *European Law Journal* 2017; 23:234-249, y el testimonio de uno de sus miembros en: Varoufakis Yanis. *Adults in the Room. My Battle with Europe’s Deep establishment*. London: The Bodley Head 2017.

EUSKADI Y LA INTEGRACIÓN EUROPEA

11. En el contexto de la Europa regional, el análisis del ideario europeísta, que los sucesivos gobiernos vascos han mantenido en relación a la integración continental, tiene especial interés. En particular, su desarrollo desde la I República vasca y los gobiernos de Agirre en el exilio, hasta los del periodo autonomista contemporáneo en el marco de la “democracia española”. El ideario europeísta ha sido desde el inicio una de las señas de identidad del nacionalismo vasco, que ya antes de la constitución del I Gobierno de la República de Euskadi (1936) presidido por el Lehendakari Agirre, había convocado en 1932 el *Aberri Eguna* bajo el lema “Euskadi/Europa”, un título que luego repetiría EAJ/PNV en 1968 y 2014. Tradicionalmente PNV/EAJ ha interpretado Europa como una vía de solución para la cuestión vasca, favoreciendo que Euskadi contara con una representación y participación propia en el concierto europeo. Pero la traducción de esas aspiraciones ha variado en el tiempo. Según la denominada doctrina Agirre, Europa debía organizarse federalmente en una Europa de los Pueblos. Pero como ya se reconoció por uno de sus máximos representantes, Manuel de Irujo, la construcción europea, en realidad impulsó una Europa de los Estados. Aún así, el PNV consideró que la presencia internacional de representantes vascos, en diferentes asociaciones federalistas o ligadas a la democracia cristiana de postguerra, a través del mismo Agirre, Irujo y particularmente Landaburu, compensaban el riesgo de autoengaño. Las ideas asociadas a un federalismo integral también han servido para apoyar la reivindicación de una Europa de las naciones, y más recientemente de las regiones, sin eludir también ocasionalmente la demanda de un estado vasco en la UE. Parece innegable que tanta flexibilidad en relación a pueblos, naciones, regiones, o estados, procura y es signo de cierta confusión. Podría decirse que en lo que se refiere a sus demandas políticas asociadas a Europa, aparte del constante apoyo al federalismo europeo, el nacionalismo vasco, y los gobiernos dirigidos por el PNV en tanto que su máxima representación institucional, se han movido en una suerte de neblina conceptual²⁰.

12. Pero a medida que la integración europea se iba concretando en favor de una Europa de los Estados, que eludía dar representación a los pueblos o a las naciones (sin estado), en Euskadi se ha ido extendiendo una suerte de vértigo político a reconocer la contradicción entre realidad e ideario europeísta. También ha contribuido al despiste y la confusión la desarticulación de la democracia cristiana europea, sustituida por el Partido Popular Europeo, o la expulsión del PNV, una de sus fuerzas fundadoras, de la DC Internacional a instancias del aznarismo. Aunque se hayan mantenido los apoyos a la integración y a la federalización²¹, la deriva neoliberal y la consolidación de la Europa

²⁰ Sobre la acción exterior de Euskadi, vid., De Castro Ruano, José Luis et Ugalde Zubiri. La acción exterior del País Vasco (1980-2003). Oñati: IVAP 2004.

²¹ Vid., Ugalde Zubiri, Alexander. El Consejo Vasco del Movimiento Europeo (1951-2001). La aportación vasca al federalismo europeo. Vitoria-Gasteiz: CVME 2001.

de los Estados, resulta una realidad demasiado evidente, que poco tiene que ver con las aspiraciones nacionales vascas, a conseguir un reconocimiento de Euskadi como realidad nacional, ni con las aspiraciones mayoritarias de su ciudadanía por configurar una Europa social y democrática. Parece como si el PNV y el gobierno vasco trataran de eludir esa contradicción entre realidad y deseo, temerosos de que un posicionamiento crítico en relación a la deriva del europeísmo, conduzca a la marginalización de sus intereses en el contexto institucional. Por su parte, la izquierda abertzale ha tenido un recorrido inverso, pero también contradictorio. Así, uno de los primeros posicionamientos internacionales de lo que luego sería la izquierda abertzale fue manifestarse públicamente en contra de la CEE (Comunidad Económica Europea), precedente de la UE, cuando en 1964, con ocasión de la solicitud británica de ingreso, ETA, IRA y FLB elaboraron un manifiesto conjunto contra la Europa de los mercaderes. Paradójicamente, aunque la oligarquización de la integración europea ha ido avanzando más contundentemente, sobre todo a partir de Maastricht, y con la crisis y Gran Recesión del nuevo milenio, la posición de la izquierda abertzale se ha ido haciendo menos rupturista. Desde una oposición frontal al proyecto de integración, se ha ido inclinando hacia posturas críticas, pero no euroescépticas, donde parecen haberse congregado los populismos nacionalistas de Estado como el FN francés, Ukip e *tanti altri*.

NACIONES AUTÓNOMAS EUROPEAS (I)

13. La postura exhibida por las autoridades europeas en relación a Catalunya, donde se llevan celebrando desde hace más de un lustro y de manera regular las mayores manifestaciones pacíficas y multitudinarias de la historia de Europa contemporánea²², ha puesto de manifiesto el claro alineamiento de la UE en favor de las naciones con Estado. Como sabemos, la UE no ha procurado alternativas participativas o de representación para las naciones sin estado, como tampoco al interior del Comité de las Regiones se ha procurado un estatus especial a las regiones constitucionales. Por su parte, la mayoría de los estados miembros han precarizado la posición de los poderes regionales, y, en consecuencia, para las naciones autónomas sin Estado como Catalunya o Escocia, Flandes, Euskadi o Córcega la integración europea supone un juego de suma cero: las materias de su competencia que pasan a compartirse con las instituciones europeas se trasladan al dominio de los poderes centrales. En ese contexto, está por ver, que posición adoptaría Baviera, –el Land de Baviera oficialmente se reconoce como Estado Libre o *Freie Staat*–, si en lugar de estar asociada al gobierno federal a través de la coalición CDU/CSU, como ha venido aconteciendo salvo esporádicamente desde la postguerra, sus intereses no contarán con el respaldo del gobierno federal alemán.

²² Al mismo tiempo, las mayores manifestaciones europeas de solidaridad con Catalunya se han venido celebrando en Euskadi.

Igualmente, también es una incógnita poder saber que pasará en Escocia cuando, si como consecuencia del Brexit, se produjera una devolución de competencias europeas al Reino Unido, el reparto de competencias entre el parlamento de Westminster y el de Hollywood no resulta satisfactorio, porque es posible que entonces se desencadenase una crisis constitucional que podría conducir a un nuevo referéndum de autodeterminación. Si la actitud de EE.UU. respaldando a la dictadura franquista supuso una enorme fuente de frustración para el nacionalismo vasco que confiaba en el apoyo americano a la democracia, la actitud de la UE hacia las naciones sin Estado como Catalunya puede desembocar en una frustración asimilable, también para otros territorios y poblaciones europeas tradicionalmente favorables a la integración. Un riesgo que hasta la fecha las autoridades europeas no parecen haber considerado.

14. Pero como han subrayado autores como Keating, la historia de Europa es también una historia de reconfiguración permanente del territorio²³. Aunque el gran nacionalismo de Estado persiste en su retórica de fin de la historia, como si ésta concluyera con el Estado-nación en sus concretas delimitaciones actuales, los valedores de este discurso no parecen o quieren recordar que algunos de esos mismos estados perdieron un imperio algunas décadas atrás, o que territorios y poblaciones que entonces formaba parte integral de la nación son hoy estados y naciones soberanas. Siguiendo las tesis expuestas por Milward²⁴ no está de más considerar que para una mayoría de estados miembros la integración europea es una fórmula de rescate del estado-nación, y que, en consecuencia, la UE ha sido una plataforma para recuperar su viabilidad, puesta en cuestión en la temprana postguerra. La cronología de la integración europea advierte sobre la enorme dificultad de una tarea que algunos estudiosos compararon con la de Sísifo²⁵.

15. La consideración de ser una nación sin estado permite diferenciar, entre la categoría de regiones autónomas constitucionales, a aquellos territorios que cuentan con un sistema de partidos propio que además resultan mayoritarios en sus parlamentos regionales. De ahí, que, si el número de regiones con poderes administrativos en la UE son cerca de 280 y las que cuentan con autonomía legislativa unas 75, aquellas donde los partidos políticos regionales/nacionales son mayoritarios son aproximadamente una docena. Así, los parlamentos donde los partidos regionales expresan una voluntad nacional autónoma son: Catalunya y Euskadi, además de Navarra en el Estado español. Córcega en Francia y Escocia e Irlanda del Norte en el Reino Unido. Flandes, Valonia o Bruselas en Bélgica, Aosta y Tirol del Sur en Italia, además de Baviera en Alemania. También en los parlamentos autónomos de Åland, Färoe y Groenlandia o evidentemente

²³ Keating, Michael. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: University Press, 2001.

²⁴ Milward, Alan S. *The European Rescue of the nation-state*. London: Routledge 1992.

²⁵ Hoffmann, Stanley. *The European Sisyphus. Essays on Europe, 1964-1994*. Colorado: Westview Press 1995.

en la dividida Chipre se recoge mayoritariamente una voluntad autónoma asimilable. Pero si interpretamos que en algunos casos se trata de poblaciones que se consideran parte de otras naciones con Estado, como los austríacos o italianos del Süd Tirol o los irlandeses y británicos de Irlanda del Norte, los turcos o griegos de Chipre, o los suecos y finlandeses en Åland, el número de las naciones sin Estado en la UE se puede reducir a menos de una docena: Euskadi/Navarra, Catalunya, Flandes, Escocia, Aosta y Baviera, dado que, *inter altre*, Groenlandia quedó referendariamente fuera de la UE en 1982, o que en Galicia y Gales (así como en otras entidades históricas) los partidos nacionales no son mayoritarios.

16. Para las naciones autónomas europeas que carecen de un Estado que las represente, la cuestión europea no es uno mero asunto administrativo, como resulta para la mayoría de las regiones administrativas, o para la mayoría de las regiones autónomas, como Andalucía o Extremadura, o las regiones francesas configuradas desde París, o para la mayoría de las regiones italianas dominadas por la partidocracia romana. De hecho, la gran mayoría de las regiones autónomas no son naciones autónomas sin estado, sino que forman parte de una categoría mucho más extendida: la de regiones autónomas subestatales, para las que, el marco estatal: español, francés o italiano es su razón de ser. A mi juicio, esta distinción entre regiones autónomas y naciones europeas sin estado resulta procedente para encarar en Europa la problemática y diversidad regional. Así, sólo en una minoría de regiones autónomas los partidos políticos de algunas naciones sin estado son mayoritarios y expresan la voluntad de una población que quiere verse reconocida como nación. Esa realidad de nación autónoma, fue, en mi opinión, la que defendió el Lehendakari en las tesis conocidas como doctrina Agirre, en las que reivindicó para Euskadi un estatus muy cercano a la independencia, mediante un autogobierno “confederal”, asimilable al estatus que de hecho mantuvo el Gobierno vasco entre 1936 y 1937 durante la I República vasca. De ahí que, otro tipo de acomodo, como el autonómico actual, abusivamente tutorizado por las instituciones españolas en una múltiple dimensión: ejecutiva, judicial, parlamentaria o mediática, puede considerarse comparativamente como una pérdida de estatus, no sólo frente al autogobierno vasco de la Republica sino también frente al autogobierno foral de los territorios históricos. ¿Como valorar, si no, el sistema autonómico actual que no dispone de un sistema de justicia propio como lo tuvo el foral, o que hasta los reales decretos de 1834 y las leyes abolicionistas, no se consintiera la presencia de tropas o de policía española en los territorios históricos?²⁶

GRAN NACIONALISMO DE ESTADO

17. La intensidad de la europeización ha conducido a una recentralización de poderes al interior de los estados miembros, así como al auge del nacionalismo estatal

²⁶ Vid., Fidalgo Astigarraga, Mikel Tomás. “Euskal Botere Judizial propioaren inguruan: izandakoak, direnak eta beharko luketenak”. *Ustaro* 105/2018, pp. 71-95.

de ultraderecha y a otras formas de populismo. En la medida que desde las instituciones europeas se ha ido imponiendo una forma de neoabsolutismo de mercado, más conocida como neoliberalismo, sus políticas económicas y presupuestarias de ajuste y recortes sobre los estados miembros han inducido a un sector cada vez más amplio de la población a conectarse electoralmente con fuerzas que reclamaban mantener el estado-nación como comunidad política básica y a rechazar más integración. Para quienes tienen ligadas sus capacidades económicas, sociales y culturales al marco estatal, la globalización, y su versión regional europea representada por la UE, se interpretan como una amenaza. En la medida en que, en un contexto europeo y global, las capacidades de “exit”, en términos hirsmanianos, se debilitan, una parte de la población recurre a “voicear” su descontento y a apoyar a quienes proponen que el estado-nación se mantenga como régimen político básico, en detrimento de la consolidación de una nueva unidad política europea cuyos rasgos dominantes se perciben como antisociales y antidemocráticos. Sin embargo, aún no termina de entenderse que la europeización neoliberal y el populismo iliberal de signo nacionalista se alimentan mutuamente, o que la precarización laboral y del capital social y cultural que la nueva Europa neoliberal y globalizante procura sobre la vieja Europa, provoca una reacción de resentimiento, que está siendo orientada contra la emigración. Aunque el declive demográfico europeo es una evidencia y resulta obvio que la emigración no solo es perceptora de ayudas, sino que contribuye a proporcionar recursos económicos y sociales muy importantes, el discurso del miedo y de la inseguridad crece, alentado por unos medios de comunicación que tratan de desviar la atención pública, desde los más ricos y grandes beneficiarios de la globalización, hacia los más pobres y perjudicados por ella. Parece como si la combinación de democracia y seguridad que caracterizó a la Europa de post-guerra hubiera entrado en una profunda crisis²⁷.

18. La falta de redes de información y de comunicación transeuropeas contribuye a que las cuestiones más importantes para la población europea sigan siendo, en buena medida, cuestiones nacionales, qué además varían entre estados. Por otro lado, para los grandes estados europeos, la integración sigue considerándose como un instrumento para favorecer la “*grandeur*” nacional y, en consecuencia, para los pequeños, un conjunto de estados-nación bastante diversos y divididos, la integración se percibe como un riesgo nacional que les induce a obstaculizar la configuración de un estado-nación europeo. Para algunos, Europa es un juego de suma cero, donde los peces más grandes han de devorar a los más pequeños, y donde los estados-nación europeos no parecen dispuestos a perder su condición soberana y transformarse en regiones políticas de una federación europea. En semejante contexto, si los estados-nación interpretan la UE como una

²⁷ En torno a este dilema, vid., Bengoetxea, Joxerramón. “The Current European Crisis. The end of pluralism? in The future of europe. Democracy, Legitimacy and Justice after the euro crisis. (eds.) Serge Champeau, Carlos Closa, Daniel Innerarity and Miguel Poaires Maduro. London: Rowman & Littlefield 2015.

oportunidad para consolidarse internamente sobre las naciones sin estado, parece lógico que éstas se nieguen a apoyar semejante proceso de integración.

19. La historia de Europa está repleta de ejemplos de dominación de algunas naciones sobre otras. Al tratar de la supremacía sobre pueblos de fuera de Europa se ha solido emplear el término imperialismo, pero poco se ha escrito, salvo en las naciones que lo han padecido, sobre el imperialismo al interior de Europa. Sin embargo, la historia de los Estados europeos reúne múltiples episodios que ilustran la voluntad de dominio de ciertas naciones sobre distintas minorías lingüísticas, culturales y políticas: naciones sin estado. Así, la historia de España es ilustrativa de un proceso de supremacismo y de colonización castellana sobre otras unidades políticas peninsulares. En concreto, la tarea de horadar la personalidad cultural, y política de Vasconia se ha prolongado durante siglos, y de manera especialmente intensa desde finales del siglo XVIII, cuando con las prohibiciones lingüísticas de Carlos III se ha ido conduciendo a la cultura vasca a una situación agónica²⁸.

EUROREGIÓN Y NACIONES AUTÓNOMAS EUROPEAS (II)

20. La fórmula de Euroregión como la que integra a Euskadi/Navarra y Aquitania permite a algunas naciones sin Estado como la vasca agruparse al interior de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) que está fundada en el derecho europeo²⁹. La Euroregión vasca permite la cooperación entre distintas instituciones públicas para poner en práctica una gobernanza multinivel³⁰ que concreta el Tratado de Baiona³¹, cuyo objetivo fue la prestación de servicios transfronterizos y facilitar la configuración de foros de reflexión. desarrollando lazos entre territorios, históricamente rotos por las fronteras estatales. Como consecuencia han ido surgiendo distintas organizaciones de carácter transfronterizo vinculadas a diferentes fines³², aunque muchas de las potencialidades de la Euroregión vasca están aún por concretarse³³. Un ejemplo de

²⁸ Sobre el temprano imperialismo castellano, vid. los trabajos de Anacleto Ortueta o las obras de Urzainqui y Mina. Acerca del linguicidio, el Libro Negro del euskera de Torrealday.

²⁹ Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento y del Consejo de 5/07/2006, modificada por Reglamento (UE) n° 1302/2013 del Parlamento y Consejo de 17/12/2013.

³⁰ Vid., Morata, Francesc (ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo blanc 2004.

³¹ Suscrito en 1995 y que entró en vigor en 1997.

³² Entre otros: Consorcio Transfronterizo Bidasoa- Txingudi o la Mancomunidad Txingudi-Hendaia, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos o la Eurociudad Baiona/San Sebastián. Vid., los trabajos de Igor Filibi o de José Luís de Castro en Cancela Outeda, Celso (coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicions 2008, donde también se presentan las experiencias de Pirineos-Mediterráneo o de Galicia-Norte de Portugal.

³³ En torno a la Euroregión Vasca vid., Anton Zarragoitia, Mikel. "La política transfronteriza, una herramienta para la cohesión del País Vasco" in *Identitateak eta euskal zuzenbideak*. Joxerramon Bengoetxea (coord.). Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica 2018.

recuperación de una identidad histórica la constituye la Euroregión Tirolo/ Tirol del Sur/ Trentino constituida como unidad en 1991, después de que el Tirol septentrional y el Tirol meridional lo hicieran en 1971, y donde incluso el Land austríaco de Vorarlberg cuenta con un estatus de observador en el parlamento de las tres provincias (Dreier Landtag). En Tirol del Sur aproximadamente 2/3 de la población de la euroregión habla alemán y 1/3 italiano, y recientemente el parlamento austríaco ha abierto la posibilidad de conceder la nacionalidad austríaca a los sudtiroleses³⁴.

21. Pero además de impulsar la fórmula de euroregión, la aproximadamente media docena de naciones sin estado de la UE debieran, a mi juicio, aunar esfuerzos y reclamar un estatus autónomo en la UE, siguiendo el modelo del Consejo Nórdico. Euskal Herria, Catalunya, Escocia, Flandes, Córcega, Aosta o Baviera no son sólo cuestiones políticas relevantes para España, Reino Unido, Bélgica, Italia, Francia o Alemania. Las naciones europeas sin estado también tienen una relevancia supranacional, y para una mayoría de sus ciudadanos, que agrupan a decenas de millones de ciudadanos europeos, la integración europea no es una mera cuestión administrativa o de gobernanza. Implica también una relación política y emocional a escala continental. Las naciones europeas sin estado (NESE) son también regiones autónomas y en ese sentido tienen afinidades con decenas de regiones autónomas europeas o con centenares de regiones administrativas. Pero representan una categoría política particular que está ampliamente legitimada electoralmente. La mayoría parlamentaria con la que cuentan algunos partidos vascos, catalanes, escoceses, flamencos, corsos o bávaros implica la existencia de un pluralismo democrático que la UE no debiera ignorar. Tratar de asimilar Murcia o Puglia, Gran Este o Nueva Aquitania, East Anglia o Brandemburgo con lo que representan las naciones autónomas europeas sin estado es un dislate que el supremacismo nacional de estado utiliza para dividir y debilitar a minorías nacionales no sumisas o asimilacionistas³⁵.

22. En lugar de seguir divididas, como han hecho los estados-nación que las dominan, las naciones europeas sin estado debieran superar miedos y complejos y converger hacia una estrategia de colaboración. Cuentan con recursos institucionales para procurar nodos de comunicación que alimenten sinergias en ámbitos educativos como investigación, juventud, cultura, o turismo que pueden servir de dinamizadores para redes transeuropeas que acerquen más intensamente a esos territorios y sus poblaciones. La sintonía política que puede alcanzarse dada la común sensibilidad de formar parte de comunidades sometidas significa también que ese *auzolan* podría recabar solidaridades entre algunos estados-nación que pretéritamente padecieron invisibilidades o negaciones identitarias similares. Irlanda, las Repúblicas bálticas, o algunos de los nuevos estados independizados tras la caída del Muro podrían convertirse en aliados o protectores de

³⁴ Vid. Euronews de 18 de diciembre de 2017.

³⁵ Así, Alonso, Sonia. *Challenging the State: Devolution and the Battle for Partisan Credibility. A comparison of Belgium, Italy, Spain and the United Kingdom*. Oxford: University Press 2012.

esos proyectos políticos. Romper el aislacionismo e incorporar un prisma europeo a la lucha por la liberación nacional, democrática y social, es un objetivo que comparten la mayoría de las naciones sin estado europeas.

23. Naciones autónomas sin estado como Euskal Herria, Córcega o Catalunya debieran internacionalizar sus proyectos republicanos mediante redes, y en esa perspectiva, las demás repúblicas sin estado europeas son sus aliados estratégicos más cercanos. A pesar de las diferencias estatales e históricas, el futuro común que representa Europa es un contexto para unir fuerzas, no necesariamente en su presente forma neoliberal, asumida por la UE. De igual manera que en Europa se han ido construyendo redes entre las naciones con estado, las repúblicas autónomas europeas sin estado debieran ir construyendo foros cooperativos. De momento, los intereses hegemónicos en la UE siguen una línea de “*divide et imperas*”, queriendo asimilar Catalunya a un problema español, Escocia a uno británico y Córcega a otro francés. Dar la vuelta a esa estrategia favorable al estatus quo de las naciones con estado implica interpretar adecuadamente el contexto geopolítico y valorar con que unidades políticas se puede construir una Europa donde las naciones sin estado tengan un lugar adecuado. Compartir experiencias con otras naciones europeas que probablemente comparten pasados de marginalización asimilables, puede aligerar la carga de soledad política en la que están acostumbradas a sobrevivir las Naciones Autónomas Europeas.

24. Nuevas repúblicas europeas.

La falta de alternativas para involucrar a las naciones autónomas europeas con las instituciones europeas puede interpretarse como otro argumento en favor de la búsqueda de la estatalidad. Un camino que ha sido recorrido por diversos territorios autónomos reconvertidos con el nuevo milenio en nuevos estados miembros de la UE. Así, las tres repúblicas bálticas: Estonia, Letonia y Lituania, Chequia y Eslovaquia, Eslovenia o Croacia han transitado desde una suerte de autonomías de partido único a convertirse en repúblicas independientes y nuevos socios comunitarios³⁶. Por otro lado, otras unidades políticas autónomas de estados miembros de la UE, como Escocia y Catalunya, han dado pasos hacia lo que podría denominarse como ampliación interna. Ambos territorios cuentan con un largo pasado estatal, asimilable al reino europeo de Navarra, reconocido internacionalmente durante siglos. De ahí que, salvando las distancias que acompañan a la diferente calidad democrática del Reino Unido y del Reino de España, inmerso éste en una deriva autoritaria y represiva muy preocupante, la cuestión de la dimensión europea haya sido una cuestión relevante en el debate escocés y catalán. Tal y como prueban los procesos de autodeterminación en marcha en ambos territorios, el eclipse que durante

³⁶ Desde la década de 1990 en Europa han aparecido 18 nuevas repúblicas, 19 contando con Kosovo. Un conjunto de territorios que se acogieron al derecho de autodeterminación y que más tarde se convirtieron en estados miembros del Consejo de Europa, (excepto Kosovo).

siglos acompañó a Escocia y Catalunya, tras la incorporación a otras entidades estatales, no equivalía, ni podía interpretarse como una desaparición definitiva.

Pero mientras que Escocia es un promontorio del atlántico norte europeo, Catalunya, dada su relevante posición en el mediterráneo occidental, ocupa un lugar geopolítico más estratégico, y su capital, Barcelona, es, tras Estambul, la urbe más importante, de toda esa enorme área geográfica. Ni Marsella, Nápoles o Atenas cuentan con la dimensión y el dinamismo económico y cultural que tiene la gran ciudad catalana, como tampoco la tiene ninguna ciudad de la orilla sur. De convertirse en la capital de un nuevo estado, Barcelona probablemente incrementaría aún más su relevancia, y la aparición de un nuevo centro político catalán en esa parte del mediterráneo, podría resultar muy estimulante para Euskal Herria, con la que está unida por tantos vínculos históricos. La existencia de otra referencia, distinta a la española favorecería, a mi juicio, un mayor dinamismo en toda la península, daría más relevancia a Portugal y atenuaría la angosta hegemonía que impuso Castilla.

Si se confirmara definitivamente el Brexit, es una incógnita el efecto que podría tener en Escocia, pero el futuro reparto de las competencias europeas entre los parlamentos de Londres y Edimburgo podría dar impulso a un nuevo referéndum de autodeterminación, y, en consecuencia, dado su talante más europeísta, a una futura incorporación de Escocia a la UE como nuevo estado miembro. También el futuro recorrido del *procés* resulta ignoto. No sabemos si Catalunya se convertirá en una república independiente, y en estado miembro de la UE, o si obtendrá un nuevo estatus dentro de España y demandará una posición especial en la estructura europea. En cualquier caso, se trata de escenarios tan hipotéticos como no descartables, a los que podrían sumarse otras naciones autónomas europeas.

CONCLUSIONES

25. El autogobierno regional es una cuestión ligada al marco europeo. No es posible tener auténtica autonomía al interior de un estado si las competencias regionales no se ejercen también en el seno de las instituciones y órganos de la UE, con las que las regiones comparten muchas de las materias de competencia autonómica. Planteamientos como el recogido en el denominado Nuevo Estatuto Vasco, que solo contemplaba en su articulado una referencia al marco UE, artículo 65, evidenciaba falta de perspectiva y conocimiento de la realidad. Por el contrario, y en claro contraste, el texto del Nou Estatut catalán estuvo plagado de referencias a la UE. Una referencia a tener en cuenta cuando se aborde la redacción de un nuevo estatuto de autogobierno vasco. Tras décadas de experiencia, puede afirmarse que los sistemas articulados para vehicular la participación regional en la UE apenas han funcionado, y que no han permitido una participación y representación regional

efectiva. Así, treinta años después de la adhesión a la entonces Comunidad Económica el balance europeo de Euskadi, Catalunya y de la mayoría de Naciones Autónomas Europeas resulta decepcionante.

Para las naciones europeas sin estado la precariedad del autogobierno que padecen las regiones autónomas constitucionales resulta una perspectiva política inasumible, y una seria reevaluación de su posición en el proceso de integración, tanto al interior del Estado como en relación a las instituciones europeas necesita de un cambio de estrategia que les permita alcanzar un nuevo estatus. De lo contrario, el futuro de las naciones europeas sin estado se antoja bastante oscuro. Pensar que en las actuales condiciones de precariedad política el autogobierno vasco vaya más allá de un ejercicio de gestión estrechamente tutorizado es una fantasía (recurrente). La falta de dimensión del marco autonómico en Europa conlleva un gran coste político-económico y continuar como comunidad autónoma española precariza seriamente el futuro del autogobierno.

Las naciones autónomas europeas sin estado necesitan otros poderes para poder afrontar los enormes retos que plantea la integración europea o la globalización, y una incorporación efectiva a la dimensión europea debiera conducir a las naciones autónomas europeas a reivindicar, siguiendo el precedente del Consejo Nórdico, un estatuto especial, tanto al interior de sus respectivos estados, como ante las instituciones comunitarias en calidad de territorios autónomos de la UE. Sus mejores aliados en esas reivindicaciones debieran ser el conjunto de naciones europeas sin estado organizadas en red. El reconocimiento y la participación de las Naciones Autónomas Europeas no es una mera cuestión de reconocimiento político, sino también una reivindicación democrática. Los parlamentos regionales de la UE donde los partidos subestatales cuentan con una mayoría absoluta son una decena: Euskadi, Catalunya, Baviera, Aosta, Tirol del Sur, Córcega, Flandes, Valonia y Åland. Representan a ciudadanos que mayoritariamente defienden un derecho a definir su nacionalidad, y si lo desean, a establecer pacífica y democráticamente sus propias repúblicas. Por el momento, Escocia y Catalunya han emprendido procesos de autodeterminación para convertirse en estados, mientras que Flandes, Valonia y Baviera, dada la privilegiada posición que mantienen en Bélgica y Alemania han priorizado la participación a través de sus respectivos gobiernos federales. Euskadi, Córcega, Aosta y Tirol del Sur, debido a su pequeña dimensión están en una posición más débil.

La integración de Europa necesita de regiones europeas cuya dimensión supere el de las regiones de ámbito estatal, pero por el momento, la configuración de regiones europeas transestatales aún está en fase embrionaria. Si bien la unidad de Europa sigue siendo una ilusión caleidoscópica, su territorio no cesa de adoptar diferentes formas políticas. De ahí que lo más probable sea que en el futuro nuevas alteraciones territoriales acompañen al proceso de integración que vive hoy momentos críticos.

No haber avanzado hacia la federalización continental ha posibilitado una suerte de distopía social y democrática³⁷. Reconducir el proyecto europeo no resultará fácil, pero parece imprescindible acometer su reforma, y en ese empeño las naciones europeas sin estado pueden contribuir a mejorar el carácter social y democrático de la integración. De ahí que unir fuerzas con quienes mejor pueden solidarizarse en un común empeño europeo resulte una cuestión estratégica que no debiera seguir dilatándose.

³⁷ Vid: Bullain, Iñigo. “El proceso de oligarquización europeo. De la utopía federal a una distopía social y democrática”. Cuadernos Europeos de Deusto, nº. 54/2016, pp. 59-98.

*La articulación del federalismo vasco en la UE
y en las relaciones internacionales:
Euskadi y Navarra ante la UE
y las relaciones internacionales en la Ley 25/2014,
de Tratados y otros Acuerdos Internacionales**

DR. XABIER EZEIZABARRENA SAENZ

Profesor de Derecho Administrativo (UPV/EHU y Universidad de Deusto)

- I. Introducción
- II. Hacia un nuevo concepto de soberanía
- III. La Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales
- IV. La Ley 25/2014 y las vías de participación autonómica
 - 1. Art. 4.2 del Tratado de la UE: “*La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros*”
 - 2. El art. 3 del Tratado de la UE en un sistema global e integrado
- V. Federalismo asimétrico y la soberanía compartida en la Ley 25/2014
- VI. Consideraciones finales
- VII. Bibliografía

“El hombre ha nacido libre, y por doquiera está encadenado.

Hay quien se cree amo de los demás, cuando no deja de ser más esclavo que ellos. ¿Cómo se ha producido este cambio? Lo ignoro. ¿Qué es lo que puede hacerlo legítimo? Creo poder resolver esta cuestión.

Si no considerara más que la fuerza y el efecto que de ella deriva, yo diría: mientras un pueblo esté obligado a obedecer y obedezca, hace bien; tan pronto como pueda sacudir el yugo y lo sacuda, hace aún mejor; porque al recobrar su libertad por el mismo derecho que se la arrebató, o tiene razón al recuperarla, o no la tenían en quitársela.

Mas el orden social es un derecho sagrado, que sirve de base a todos los demás. Sin embargo, tal derecho no viene de la naturaleza: está, pues, basado en las convenciones.

Se trata de saber cuáles son esas convenciones.

Antes de llegar a ello debo fijar lo que acabo de exponer”.

Jean-Jacques Rousseau

“Del contrato social” (Libro I, Capítulo I).

* Proyecto de investigación EUROBASQUE- Javier de Landaburu, Universitas 2018 (Accesit).

I. INTRODUCCIÓN

La articulación de fórmulas de participación vasca ante el Derecho Internacional y en la Unión Europea (UE) es una cuestión recurrente desde el ingreso de España en las instituciones comunitarias. Para el análisis de esta cuestión, el presente estudio parte de la necesidad de realizar una relectura del concepto de soberanía, en la medida en que el ejercicio del poder político público ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas, bajo el límite explícito e indisponible de los Derechos Humanos de todas las personas¹. La cuestión es más evidente, si cabe, en el ámbito comunitario europeo donde el fenómeno de la soberanía compartida es prácticamente un hecho en todas las políticas comunitarias vigentes.

Esta relectura debe ser un requisito previo para una eventual reforma estatutaria vasca y/o del bloque de constitucionalidad para actualizar el marco jurídico al contexto actual, mediante una aplicación flexible y extensiva del principio de bilateralidad o soberanía compartida recogido en la Disposición Adicional 1.^a de la Constitución y en sus Disposiciones concordantes en los marcos estatutarios. De esta forma, el principio de bilateralidad entre Euskadi y el Estado puede verse garantizado con mecanismos de mutua lealtad institucional y garantía de cumplimiento de un nuevo marco jurídico-político, con la debida actualización parcial y/o general de los Derechos Históricos vascos.

Para tal fin, el papel de la Disposición Adicional 1.^a de la Constitución puede ser central, tanto en el marco interno como en el plano de la Unión Europea, especialmente a la hora de actualizar las competencias directamente derivadas de dicha cláusula y aquellas otras que sea preciso actualizar en relación con la Unión Europea.

Algunos países de la UE como Alemania², Bélgica³ y Austria⁴, por ejemplo, han puesto en vigor reformas constitucionales o interpretaciones jurídicas que han facilitado

¹ Vid., en general, N. MacCORMICK, "Questioning sovereignty", Oxford University Press, 2001.

² J. C. KARL, "Bavaria is Germany, isn't it? The case of the German Land Bavaria. A historical and political approach", en *Sub-State entities and co-sovereignty within the EU*, Ezeizabarrena & MacClancy eds., Cuadernos RIEV nº 3, Eusko Ikaskuntza, 2008.

D. SCHEFOLD, "La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la UE", en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, IVAP, 1996.

³ D. CRIEKEMANS, "Flanders/Belgium: identity and national coexistence, and the representation of the interests of the Belgian federation vis-à-vis the European institutions", en *Euskal Autogobernuaren etorkizuna: eredu azterketa alderatua eta dimentsio europarra*, Cuadernos RIEV nº 12, Eusko Ikaskuntza, 2016.

L. BAS, "Flemish activity and perspective at the EU and the UN", en *Sub-State entities and co-sovereignty within the EU*, Ezeizabarrena & MacClancy eds., Cuadernos RIEV nº 3, Eusko Ikaskuntza, 2008.

J. L. VAN BOXSTAEL, "La participación de las Comunidades y Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la UE", en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, IVAP, 1996.

⁴ I. SEIDL-HOHENVELDERN, "Los Länder austríacos y la Unión Europea", en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, IVAP, 1996.

la participación activa de sus Länder y Regiones ante los órganos de la UE⁵. A estos efectos, un adecuado desarrollo de las disposiciones vigentes para Euskadi y Navarra en la Ley 25/2014, de Tratados y otros acuerdos internacionales presenta un potencial novedoso y todavía poco explorado en el ámbito jurídico y en la propia práctica política.

En el caso vasco, la metodología para lograr un pacto de esta naturaleza es la negociación interna dentro de Euskadi, seguida de la negociación bilateral con el Estado, sobre la base del mutuo reconocimiento, la lealtad institucional y la bilateralidad propia de un sistema de soberanía compartida que tiene su aval jurídico en los Derechos Históricos vascos y su permanente vocación de actualización hacia el futuro y, en particular, hacia el complejo entramado institucional de la UE⁶.

En este contexto, el punto de referencia de la «unidad» o el «marco constitucional» como límite a los Derechos Históricos vascos debiera aparecer en el límite infranqueable de los Derechos Humanos, y no necesariamente en la soberanía del Estado que está al servicio de las personas y de sus derechos. Por ello, precisamente, la actualización estatutaria debería considerar la actualización de los Derechos Históricos vascos y sus competencias relacionadas, también hacia el marco de la Unión Europea, obviado tanto en la redacción de la Constitución de 1978 como en el Estatuto de Gernika de 1979 y en el Estatuto navarro de 1982.

Sin embargo, entiendo necesario realizar algunas precisiones previas entorno al concepto de soberanía. La realidad es que todo el entramado histórico, institucional y competencial ha sido modificado con la irrupción del Derecho Comunitario y la notable absorción de competencias que las instituciones comunitarias han ido asumiendo en las últimas décadas. La Constitución española, el Estatuto de Gernika y el Amejoramiento del Fuero de Navarra se redactan y entran en vigor antes de que España se integrara en la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea. Con posterioridad, las dos únicas reformas constitucionales acometidas se han realizado por aplicación directa del Derecho de la Unión Europea⁷. Este aspecto ratifica, con creces, que los Estados miembros de la UE han diluido significativamente su soberanía⁸. Sería necesario, por tanto, actualizar el marco actual a la situación real del nuevo concepto de soberanía que se produce en nuestro ordenamiento jurídico dado que lo anterior tiene implicaciones directas en el ámbito competencial interno.

⁵ X. EZEIZABARRENA, “Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario”, Eusko Ikaskuntza, 2003.

⁶ Ibid.

⁷ Vid. reforma de la Constitución en 1992 del art. 13.2 de la Constitución por aplicación del Tratado de la UE (Maastricht) y reforma de la Constitución española en 2011 para modificar el art. 135 CE y reducir el déficit público, también por indicación de la UE, si bien la necesidad de dicha reforma con rango constitucional resultaba discutible.

⁸ Son de subrayar, en este aspecto, los recientes ejercicios de tutela presupuestaria desde las instituciones económicas de la UE con respecto a los proyectos presupuestarios de España e Italia para 2019, entre otros.

En este sentido, G. JAUREGUI sostiene que “*el vigente proceso de globalización está horadando de forma extraordinaria los cimientos en los que hasta ahora se ha sustentado la teoría clásica del Estado. Basta con una simple mirada al funcionamiento efectivo de los Estados actuales para comprobar hasta qué punto han quedado obsoletas las teorías clásicas en torno al Estado. El resultado de todo ello lo constituye la progresiva desaparición de esos elementos que, de acuerdo con H. Heller, han caracterizado tradicionalmente a los Estados: centralización territorial, monopolio efectivo del poder, o sujeción de todos los poderes al Estado. En su lugar se observa, tanto a nivel interno como internacional, la aparición de procesos centrifugos en los que se produce una dispersión de competencias y poderes entre varios grupos o instituciones y tanto desde un punto de vista material como jurídico-formal. El resultado de todo ello es la quiebra profunda del principio de soberanía, al menos en su sentido clásico. Resulta difícil encontrar o identificar, actualmente, alguna soberanía única que lo sea realmente. Las fronteras son penetrables y pierden su significado cuando actores no estatales pueden comunicarse a través del espacio. El Estado ha dejado de ser un actor unitario para convertirse en un marco más, no el único, en el que se negocian y resuelven las diferencias políticas*”. (...) “*Esto no significa que los actuales Estados vayan a desaparecer necesariamente sino, simplemente, que se hallan sometidos a cambios estructurales fundamentales. Ello se manifiesta de forma particular en Europa, a través del proceso de integración europeo. Tales cambios están originando ya importantes efectos en principios jurídico-políticos tan básicos y fundamentales como el de la soberanía. El mito integrador del Estado nacional se ha definido, tradicionalmente, por tres dogmas clásicos de la soberanía como son la supremacía, la indivisibilidad, y la unidad del Estado. En aplicación de esos principios el Derecho y el Estado han ido permanentemente unidos. El Derecho en su sentido clásico, ha constituido siempre una emanación de la soberanía estatal. No se reconocía otro Derecho que el generado por el propio Estado, y el Derecho internacional se aceptaba sólo en la medida en que el Estado lo legitimaba. Con el proceso de unificación europea comienzan a resquebrajarse, o cuando menos debilitarse, esos principios tradicionales. Así, frente a la coincidencia entre un ente soberano y un territorio exclusivo donde se ejerce esa soberanía, surge un sistema político multinacional, geográficamente abierto y en constante crecimiento. Frente a una soberanía única e indivisible se establece una soberanía compartida; junto a las leyes del Estado, han surgido normas comunitarias equiparables con aquellas, y también, en su caso, leyes y normas regionales o autonómicas. A ello debe añadirse la creación de un Derecho transnacional derivado de los pactos o acuerdos jurídicamente válidos suscritos entre los entes interregionales, transfronterizos, etc*”¹⁰. Desde esta perspectiva, el papel de los Derechos Fundamentales y del sistema internacional son fundamentales. Afortunadamente, es el

⁹ G. JAUREGUI, “Un nuevo pacto político para la convivencia: algunas reflexiones desde la perspectiva jurídico-constitucional”, en Jornadas de Estudio sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe, IVAP, Oñati, 2003, pág. 198.

¹⁰ Ibid. Pág. 199.

Para el propio G. JAUREGUI, “*es evidente que el proceso de globalización y, en nuestro caso particularmente, de integración europea ha abierto profundas brechas en esa concepción formal clásica de la soberanía entendida como poder supremo, originario e independiente*”, Ibid., pág. 200.

propio Derecho Internacional vigente el que impone toda una serie de límites formales y materiales al concepto clásico de soberanía de los Estados. Los límites más relevantes a este respecto son los Derechos Fundamentales de todas las personas¹¹.

Se trata de mínimos pactados internacionalmente, inderogables para cualquier parlamento estatal o autonómico, de manera que todos los poderes públicos y las personas físicas y jurídicas nos encontramos sometidos a su necesario cumplimiento y respeto.

II. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE SOBERANÍA

Durante las últimas décadas, especialmente a través del fenómeno comunitario, el concepto de soberanía ha comenzado a alejarse del poder total y omnímodo de los gobiernos y Estados para acercarse a modelos de soberanía limitada o compartida. Como es conocido, la cuestión europea no había sido considerada por la Constitución española de 1978 ni por el Estatuto de Gernika de 1979. No, al menos, con la profundidad necesaria.

Además de esta cuestión de rango constitucional, nos encontramos inmersos en un proceso parcial de globalización mundial. La globalización del mundo occidental, la economía libre de mercado y la Unión Europea han impuesto a las sociedades más desprotegidas, todo un abanico de límites a sus gobiernos y políticas que cada vez se alejan más del concepto clásico de soberanía¹².

Un sistema internacional que pretenda profundizar en los valores de la democracia y la buena “gobernanza” en clave de respeto universal a los Derechos Humanos y a la justicia social necesita que todos los Estados de dicho sistema asuman los límites de sus respectivas soberanías. Es necesario, por tanto, que las propias personas ejercitemos la soberanía que nos corresponde en todos los planos, o que los Estados la ejerzan en beneficio y protección de nuestros derechos. Esa es la esencia de una soberanía compartida y alejada de los poderes absolutos del pasado. En caso contrario, nuestras sociedades difícilmente se acercarán al

¹¹ J. C. ALLI ARANGUREN sostiene que *“el Derecho Administrativo se ha visto afectado por un proceso de desestructuración motivado por la globalización mundial, la pérdida de poder del Estado en la sociedad y su descentralización funcional y territorial. Todo ello afecta al régimen jurídico y al sistema orgánico y competencial, dando al Derecho Administrativo un nuevo horizonte que lo integra en espacios normativos más amplios, provoca la homogeneización y le atribuye nuevos paradigmas, como son los derechos humanos, que le van a hacer superar la concepción tradicional de equilibrador de las prerrogativas de la Administración y las garantías ciudadanas, para convertirlo en medio para el respeto de los derechos y libertades por parte de los poderes públicos”*. Vid. su trabajo *“Derecho Administrativo y Globalización”*, Thomson-Civitas, 2004, págs. 162 y 163.

¹² Los casos de Grecia y España durante la crisis económica son significativos. En el caso español, con una reforma constitucional sobre limitación del déficit impuesta desde la Unión Europea. Vid. M. BASSOLS COMA, *“La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el procedimiento parlamentario de elaboración de la reforma constitucional”*, Revista Española de Derecho Administrativo nº 155, Julio-Septiembre 2012.

concepto de “Buen Gobierno”¹³. Por tanto, es imprescindible profundizar en una relectura del concepto de soberanía sobre la base de los límites inherentes hoy a cualquier ejercicio del poder político: los Derechos Humanos que debe garantizar todo ejercicio de “Buen Gobierno”¹⁴. En suma, el ejercicio de la soberanía que practican los Estados está sufriendo modificaciones sustanciales. El concepto clásico de soberanía va siendo superado en la búsqueda de soluciones más ágiles y abiertas que garanticen los derechos de toda la ciudadanía.

En esta línea, el modelo vigente de gobernanza bascula de un sistema internacional y un modelo de gobierno basados en el mero ejercicio de la soberanía por los poderes públicos y en el sentido unilateralmente determinado por éstos, hacia una fórmula, similar a la que actualmente practica la UE, pero mejorada, en la cual seamos los individuos y todos los poderes públicos los que compartan espacios de soberanía en la defensa y promoción de aquellos valores y objetivos que dignifiquen nuestra existencia y respeten nuestros Derechos Humanos¹⁵.

En esta tarea los ciudadanos y los gobiernos sub-estatales o de naciones sin Estado deben ser tomados en consideración. De hecho, la soberanía reside en cada uno de nosotros y es, por tanto, a cada ciudadano a quien corresponde su democrático ejercicio, incluso, por ejemplo, frente a sus respectivos Estados en el ámbito internacional. Las personas somos titulares únicos y legítimos, mientras que los Estados y demás ámbitos políticos son entidades instrumentales al servicio de las personas. Esta concepción no representa novedad alguna en el pensamiento jurídico-político. Se trata de lecturas expuestas, con toda claridad, por autores clásicos como Rousseau o Locke.

G. JÁUREGUI ya venía advirtiendo con acierto que *“la noción de una soberanía exclusiva y hermética ha sido siempre más un mito que una realidad, un mito que ha servido más para legitimar la supresión de la competencia política, tanto en asuntos internos como internacionales, que para poder ejercer un poder real”*¹⁶.

¹³ J. C. ALLI ARANGUREN vincula estas cuestiones con la representación de intereses sectoriales y una gobernanza que asuma, también, la democracia participativa o funcional. Vid. su trabajo “Derecho Administrativo y Globalización”, op. cit., pág. 171.

¹⁴ Ibid. Pág. 175 y 176. En lo que ALLI ARANGUREN denomina un “control del poder desde un concepto amplio de la legalidad fundado en los derechos y libertades personales de los ciudadanos”, que se ha visto ampliado por el Derecho Europeo e Internacional en su conjunto. (...) “Nos encontramos en un nuevo proceso de juridificación de la sociedad con objetivos liberales de servicio al individuo, a sus derechos y libertades frente al poder estatal...”.

¹⁵ Ibid. Pág. 183: “Los derechos y libertades fundamentales constituyen la esencia del régimen constitucional: son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica” (STC de 14-7-1981). De hecho, son “los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política” (STC de 17-5-1983). Vid., igualmente, STC 34/86, de 21 de febrero.

¹⁶ G. JÁUREGUI, “La globalización y sus efectos en el principio de soberanía”, en *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, obra colectiva junto a J. M. CASTELLS y X. IRIONDO, Eusko Ikaskuntza, Colección Lankidetzan, 1997, pág. 38.

En este sentido, resulta imprescindible actualizar y extender al plano de la Unión Europea el reconocimiento que la Constitución hace de los Derechos Históricos de Euskal Herria en el nivel puramente interno, sobre todo respecto a materias sectoriales que hoy día han escapado prácticamente del control y ejercicio competencial de cada Estado miembro¹⁷. Se trata de una vía poco explorada hasta la fecha, pero que ha de ser razonablemente considerada en una reforma estatutaria, allí donde la acción de España como Estado miembro de la UE haya prácticamente desaparecido, de modo que deba ser la Comunidad Autónoma la que exija la defensa de unas competencias derivadas de Derechos Históricos que constitucionalmente le pertenecen y deben, en tal caso, ser objeto de actualización mediante la garantía efectiva del sistema de bilateralidad que recoge la Disposición Adicional 1ª de la Constitución española, así como la Adicional del Estatuto de Gernika¹⁸ y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Este es también el objetivo que reflejan las disposiciones adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales¹⁹.

III. LA LEY 25/2014, DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES²⁰

Para abordar un adecuado estudio e interpretación jurídica de la citada norma es necesario fijarse inicialmente en la redacción literal de las citadas disposiciones adicionales en explícita referencia a Euskadi y Navarra.

“Disposición adicional sexta. Régimen foral vasco.

Las instituciones competentes del País Vasco participarán en la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por ámbito derechos históricos tanto si su actualización general ha sido llevada a cabo por el Estatuto de Autonomía como en aquellos otros casos cuya actualización singular lo haya sido por el legislador ordinario en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

¹⁷ En especial, en todos aquellos aspectos competenciales derivadas de la cláusula de reconocimiento de Derechos Históricos. Entre las cuales cabe destacar inicialmente la competencia económica y fiscal derivada del Concierto y el Convenio económicos, educación, policía, Territorios Históricos y las relaciones directas de todas ellas con el fenómeno comunitario.

¹⁸ Un primer intento de plasmación general del sistema de bilateralidad se produjo con la Propuesta de reforma del Estatuto político de Euskadi, aprobado por mayoría absoluta en el Parlamento Vasco el 30-12-2004. Propuesta de Reforma rechazada también por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, en el Pleno de 1-2-2005. Vid., en particular, los arts. 14, 15 y 16 de la citada Propuesta.

¹⁹ BOE nº 288, de 24-11-2014.

²⁰ Vid., P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, J. DÍEZ-HOCHLEITNER y J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Directores), Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

Disposición adicional séptima. *Régimen específico de la Comunidad Foral de Navarra.*

Las instituciones competentes de Navarra participarán en la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por ámbito derechos históricos tanto si su actualización general ha sido llevada a cabo por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra como en aquellos otros casos cuya actualización singular lo haya sido por el legislador ordinario en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución y, en su caso, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”.

La propia ubicación sistemática de ambas disposiciones garantiza, en coherencia con la Disposición Adicional 1ª de la Constitución y con las Disposiciones Adicionales de los Estatutos, el carácter adicional de estos preceptos y su vocación de superar los márgenes competenciales del Título VIII de la Constitución²¹. No se trata, por tanto, de disposiciones de carácter meramente retórico o político pues su pretensión es la de ampliar el marco competencial de ambas Comunidades en consideración a aquellas competencias derivadas de los Derechos Históricos reconocidas para Euskadi y Navarra.

La redacción literal de ambos preceptos, en conexión directa con el objeto de regulación de la propia Ley 25/2014, permite interpretar que nos encontramos ante una nueva actualización de los Derechos Históricos en su conjunto y en sus correspondientes competencias en un ámbito regulatorio de especial trascendencia que no se había recogido en ambos Estatutos y que pone de manifiesto una relación de bilateralidad o de soberanía compartida entre el Estado y los titulares de Derechos Históricos. Este ámbito regulatorio es un aspecto central a día de hoy, dado que cabe incluir en el mismo las relaciones internacionales en su conjunto y, particularmente, las relaciones jurídicas con la Unión Europea donde las competencias que afectan a ambas Comunidades Autónomas son más que considerables²².

Resulta especialmente ilustrativo el Preámbulo²³ de la propia Ley 25/2014 respecto de lo anterior: (...) “*las Comunidades Autónomas tienen competencia para desplegar ciertas actividades de acción exterior entre las que cabe, por ejemplo, la celebración de acuerdos internacionales no normativos. También disponen de competencia para celebrar acuerdos internacionales administrativos, en concreción o ejecución de un tratado. Gozan, además, de competencias en otros aspectos de la acción exterior que también tienen consecuencias en la propia política exterior del Estado en materia de celebración de tratados internacionales y que deben ser objeto de regulación para garantizar su adecuada inserción dentro de la*

²¹ Vid. M. HERRERO DE MIÑÓN, “Derechos Históricos y Constitución”, Taurus, 2000, y X. EZEIZABARRENA, “Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario”, Eusko Ikaskuntza, 2003.

²² Particularmente y, con especial importancia, las que afectan al modelo económico, fiscal y financiero del Concierto y del Convenio económicos y su eventual tutela y control ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

²³ Apartado II del citado Preámbulo.

competencia exclusiva del Estado derivada de los artículos 97 y 149.1.3.^a de la Constitución Española. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho de las Comunidades Autónomas a proponer la apertura de negociaciones para la celebración de tratados sobre materias respecto de las que acrediten un interés justificado, el derecho a ser informadas de la negociación de tratados internacionales que afecten a sus competencias o el derecho a solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que afecte a competencias de las Comunidades Autónomas.

Igualmente la pertenencia de España a la Unión Europea tiene profundas repercusiones en el ámbito de la celebración de tratados internacionales y otros acuerdos internacionales. No en vano la Unión goza de personalidad jurídica propia y de amplias competencias en materia exterior, lo cual se traduce en la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales con países terceros u organizaciones internacionales. Dichos acuerdos vinculan tanto a las instituciones de la Unión como a los Estados miembros y son de dispar naturaleza según sea la competencia de la Unión sobre la que se base. Pueden existir, por tanto, acuerdos que celebre solo la Unión con un país tercero o una organización internacional, sin participación alguna de los Estados miembros, si la Unión goza de competencia exclusiva para ello. Pero pueden existir acuerdos en los que, junto a la Unión, participen también los Estados miembros, si se trata de competencias compartidas; precisamente por este motivo, ha surgido la peculiar categoría de los acuerdos mixtos”.

Estas consideraciones vienen a reflejar que el sistema internacional y, en particular, el fenómeno comunitario europeo en su conjunto están planteando nuevas fórmulas de soberanía compartida en diferentes ámbitos de su actuación política²⁴. Por ello, precisamente, la posibilidad abierta de participación de entidades sub-estatales como Euskadi y Navarra es tan natural como necesaria. Entre otras razones de importancia, porque la globalización ha dibujado nuevos contornos jurídicos al perfil de los Estados, así como a las formas en que éstos ejercitan y trasladan sus acciones políticas a sus respectivas sociedades. Ello implica que los perfiles de la soberanía clásica han sido sustancialmente modificados, especialmente en el Derecho Internacional y Europeo. Pero, veámoslo, a través de los diferentes preceptos centrales de la Ley 25/2014.

Partiendo del artículo 1 de la citada Ley, el objeto de la misma subraya: “*La presente Ley tiene por objeto regular la celebración y aplicación por España de los tratados internacionales, los acuerdos internacionales administrativos y los acuerdos internacionales no normativos definidos en el artículo 2*”. Este precepto plantea “ab initio” como uno de los objetos centrales de la Ley, la celebración por el Estado de tratados internacionales susceptibles de producir obligaciones entre los firmantes en el plano del Derecho Internacional clásico y sus instrumentos habituales. El precepto complementa lo anterior con la posible celebración de los denominados acuerdos internacionales administrativos, así como respecto de los

²⁴ Vid., en general, J. BENGOTXEA, “La Europa “Peter Pan”: el constitucionalismo europeo en la encrucijada”, IVAP, Oñati, 2005.

acuerdos internacionales no normativos en el sentido definido en el art. 2 de la propia Ley²⁵. Estos acuerdos pueden ser perfectamente celebrados por las Comunidades Autónomas, tal y como se desprende del propio concepto. Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que las Disposiciones Adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014 se refieren literalmente a la figura de los tratados internacionales, de manera que se obliga a que tanto Euskadi como Navarra participen “ex lege” en la delegación internacional que negocie cualquier tratado por parte del Estado con incidencia en el ámbito de los Derechos Históricos²⁶.

Adicionalmente, el art. 7 de la Ley 25/2014 subraya que “*las Comunidades Autónomas podrán participar en la celebración de tratados internacionales. Asimismo, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales podrán celebrar otros acuerdos internacionales en el marco de las competencias que les otorgan los tratados internacionales, la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico, en los términos establecidos en el título V de esta Ley*”.

En consecuencia, del marco normativo inicialmente apuntado surgen distintas vías de manifestación efectiva de la capacidad de actuación internacional de Euskadi y Navarra, con diferentes vías competenciales y capacidades:

- a) La vía de los acuerdos internacionales no normativos recogidos en los artículos 2. c) y 53 de la Ley 25/2014.
- b) La vía de los acuerdos internacionales administrativos de los artículos 2. b) y 52 de la Ley 25/2014.
- c) La vía de participación autonómica en la celebración de tratados internacionales, de acuerdo con el art. 7 de la Ley 25/2014.
- d) La vía de participación obligatoria de Euskadi y Navarra en la negociación de los tratados internacionales cuyo ámbito afecte a competencias derivadas de los Derechos Históricos, de acuerdo con las Disposiciones Adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014, en virtud de actualizaciones parciales o generales de los citados Derechos Históricos.

Como subraya, sobre este último apartado, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “*la ley incluye también una disposición adicional que se hace eco de la peculiaridad foral de los territorios históricos vascos y Navarra, estableciendo la participación en la delegación del*

²⁵ Art. 2 c) de la Ley 25/2014:

“*Acuerdo internacional no normativo*”: *acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional*”.

²⁶ Vid., por su particular incidencia en materia de Concierto y Convenio Económicos, el trabajo de G. MARTÍNEZ ETXEBERRIA, “La defensa jurídica de un Derecho Histórico paradigmático: El Concierto Económico vasco”, Diputación Foral de Bizkaia-Universidad de Deusto, 2014.

Estado cuando se negocie un tratado que afecte a derechos históricos (disposiciones adicionales 6ª y 7ª). A nuestro juicio, tal disposición es conforme con las previsiones constitucionales y estatutarias, a la vez que recibe amparo por la jurisprudencia del TC²⁷. Plantea, sin embargo, incógnitas respecto a su aplicación práctica²⁸.

Desde mi perspectiva, la potencialidad de las citadas disposiciones adicionales debe ser abordada en conexión con la propia Disposición Adicional 1ª de la Constitución, de cara a la formalización de un auténtico marco de soberanía compartida en aquellas competencias que inciden en Derechos Históricos, particularmente dentro del ámbito europeo e internacional. Para ello, es necesario concitar la necesaria voluntad política en clave de bilateralidad y mutua lealtad institucional en los marcos apuntados.

Como curiosidad histórica, esta posibilidad ya había sido advertida hace décadas por el Lehendakari Aguirre respecto del fenómeno europeo. Sus ideas pioneras recobran hoy toda su actualidad y vigor. Precisamente cuando la Unión Europea sigue debatiendo y buscando su Norte en un mundo globalizado, en sus relaciones con los grandes actores políticos y, también, con los pequeños, la historia viene a demostrar que el pensamiento de hombres como Aguirre e Irujo se adelantó a los tiempos.

Así, para Aguirre, rememorado por MEES en su “Profeta pragmático”²⁹, Europa suponía “la más grande de las esperanzas”, tal y como proclamó en La Haya en 1953 ante 500 delegados del movimiento europeísta. Para Aguirre, Europa suponía un nuevo marco donde los Estados “cederán autoridad supra-nacional” () “Europa comenzará a existir definitivamente. De aquí se deriva una política por Europa que es la que nosotros perseguimos, y otra contraria que es la que mantiene Franco”. () “aplicando todas estas consideraciones a nuestro problema particular, no ya sólo el vasco, sino al español y aun el peninsular, por implicar también a Portugal, es fácil deducir que tenemos enfrente la plataforma de una gran política que nos alcanza de lleno. Si Europa se constituye en las bases que han sido reflejadas, se producirá una conmoción general que alcanzará, sin remedio, a todos los países, quiéranlo o no sus dirigentes actuales. () El conjunto de estas instituciones en función nos servirá para demostrar ante nuestro pueblo, el pueblo español y también ante Europa nuestra situación de indigencia y el derecho que nos asiste a ser europeos y a pertenecer, por lo tanto, a la unión continental y a recibir de ella los beneficios consiguientes. Nuestro programa tendrá entonces una razón de ser interior y exterior que será entendida por todas las personas razonables, pues no será fácil entonces oponer argumentos basados en supuestos peligros comunistas u otros de índole parecida, puesto que precisamente la autoridad supra-nacional constituirá la garantía más firme contra todo intento antidemocrático”.

²⁷ Vid., entre otras, las Sentencias del TC 214/1989 y 76/1983.

²⁸ J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 67. 1, enero-junio 2015, Madrid, pág. 52.

²⁹ L. MEES, “El profeta pragmático: Aguirre, el primer Lehendakari (1939-1960)”, *Alberdania*, Irún, 2006.

Volviendo a nuestro marco jurídico actual, es evidente que las posibilidades abiertas a través de la Ley 24/2015 pueden servir para configurar un nuevo modelo de participación de Euskadi y Navarra en las relaciones internacionales así como en el marco de la Unión Europea³⁰.

Para tal fin, resulta igualmente imprescindible profundizar en los cambios competenciales acontecidos desde que España ingresara en la Comunidad Económica Europea. Este aspecto es fundamental por cuanto el marco competencial dibujado en la Constitución de 1978 ha sido modificado de facto, sin que hasta la fecha se haya hecho lo propio con el texto jurídico constitucional ni con los marcos estatutarios vigentes en Euskadi y Navarra. Es posible afirmar, en dicho ámbito, la práctica inexistencia de competencias exclusivas reales en la actualidad. La tendencia natural y paulatina derivada de la influencia del Derecho Comunitario ha conformado un modelo competencial que tiende a compartir las competencias y, por ende, a dibujar nuevos conceptos de soberanía compartida.

Desde mi punto de vista, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) justifica una visión integradora y armonizada del fenómeno internacional y comunitario respecto del potencial de la Ley 25/2014 para Euskadi y Navarra en las disposiciones aludidas. El TC sostiene que *“cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como el interno”*³¹. Por ello, y precisamente con mayor razón, el fenómeno de integración europea demanda con pleno vigor la participación autonómica ante la UE desde el punto de vista constitucional y estatutario, pero también a través de los mecanismos a tal fin pertinentes en la propia Ley 25/2014³², particularmente en el caso de Euskadi y Navarra en las disposiciones adicionales 6ª y 7ª, con respecto a la participación en la delegación que negocie tratados en el ámbito de los Derechos Históricos³³.

³⁰ Vid., en general, J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 67. 1, enero-junio 2015, Madrid.

³¹ STC 165/1994. Vid., más recientemente, las Sentencias del TC 85/2016, 228/2016 y 77/2017, con interesantes votos particulares en los tres casos.

³² Razones interpretativas formales también lo justifican: fundamentalmente dado que el propio Preámbulo de la Ley 25/2014 alude, igualmente, a la Unión Europea. También si consideramos el contenido de la Disposición Adicional 2ª de la Ley 25/2014, respecto al régimen de acción exterior de la UE. Finalmente, dado que los Tratados de la UE son también tratados internacionales y así son calificados por el art. 93 CE.

³³ Según el propio art. 2 de la Ley 25/2014, cabe definir las distintas fases de gestación de los tratados en base a los siguientes conceptos en el ámbito de la citada Ley:

- “Negociación: proceso por el que se elabora el texto de un tratado internacional.
- Firma: acto por el que España autentica un tratado internacional o manifiesta el consentimiento en obligarse por él.

Trataré de sistematizar, a continuación, el análisis de las vías formales apuntadas con anterioridad.

IV. LA LEY 25/2014 Y LAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA³⁴

Sin perjuicio del análisis más detallado de las posibilidades abiertas por las Disposiciones Adicionales 6ª y 7ª para los casos de Euskadi y Navarra, es necesario, igualmente, abordar el marco general de participación objeto de regulación en la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

A) Los acuerdos internacionales no normativos recogidos en los artículos 2. c) y 53 de la Ley 25/2014³⁵

Los acuerdos internacionales no normativos se encuentran definidos en el art. 2.c) de la citada Ley. Su calificación jurídica como acuerdos “no normativos” no desmerece la importancia de los mismos y su evidente carácter práctico para el desarrollo de determinadas políticas o fórmulas de gestión. El citado art. 2. c) define estos acuerdos como “*acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional*”.

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales pueden celebrar este tipo de acuerdos, centrados en posibles declaraciones de intenciones, compromisos de actuación de carácter político, técnico o logístico. Como recoge el precepto citado, se trata de acuerdos que no producen obligaciones internacionales ni se rigen por el Derecho Internacional Público, lo cual no quiere decir que no produzcan efectos y obligaciones jurídicas de distinta naturaleza³⁶.

— Adopción: acto por el que España expresa su acuerdo sobre el texto de un tratado internacional.

— Ratificación: acto, precedido de una firma de autenticación, por el que España hace constar su consentimiento en obligarse por el tratado internacional, mediante el instrumento regulado en el artículo 22 de esta Ley”.

³⁴ BOE nº 288, de 28-11-2014.

³⁵ J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “Artículo 53. Celebración de acuerdos internacionales no normativos”, en Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (Directores), Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

³⁶ Este tipo de acuerdos pueden ser realmente útiles en contextos transfronterizos para la gestión de competencias técnicas y logísticas: transportes, educación, cultura, protección ambiental, gestión de residuos, etc.

De hecho, el art. 53 de la Ley 25/2014 estipula que las Comunidades Autónomas pueden establecer este tipo de acuerdos en aquellas materias que sean de su competencia. La tramitación y registro de estos acuerdos se rige por el Título IV de la propia Ley. En el apartado 3 del art. 53 se subraya la capacidad de control que retiene el Estado en esta materia, dado que los proyectos de acuerdos deben remitirse al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para la realización del pertinente informe, en particular sobre su eventual formalización como tratado internacional o como acuerdo internacional no normativo. Es claro, por tanto, que algunos de estos acuerdos pueden considerarse cercanos a la figura del tratado internacional en función, particularmente, de su objeto y de las obligaciones pretendidas por las partes. La eventual amplitud o laxitud del objeto regulado en estos acuerdos justifica un análisis caso por caso, de manera que las actuaciones de carácter político, técnico o logístico recogidas en el art. 2 c) de la Ley 25/2014 puedan ser analizadas “ex ante”, fundamentalmente para valorar si pueden comprometer determinadas obligaciones estatales de rango internacional.

B) Los acuerdos internacionales administrativos de los artículos 2. b) y 52 de la Ley 25/2014³⁷

El artículo 2. b) de la Ley 25/2014 define estos acuerdos como acuerdos “*de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebran por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno*”. Se trata, por tanto, de acuerdos celebrados por algún sujeto de Derecho Internacional Público para la ejecución o desarrollo de previsiones específicas normalmente previstas en algún tratado. Son acuerdos de naturaleza técnica y se rigen por el Derecho Internacional³⁸.

Estos acuerdos pueden celebrarse por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 52 de la Ley 25/2014, en materias propias de la competencia autonómica y de conformidad con lo dispuesto en el propio tratado internacional objeto de desarrollo. Su tramitación y entrada en vigor se rige por lo dispuesto en el Título III de la Ley 25/2014. El proyecto de acuerdo debe ser remitido también al Ministerio de Asuntos Exteriores para que informe sobre los aspectos que detalla el propio art. 52.3 de la Ley 25/2014³⁹.

³⁷ J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “Artículo 52. Celebración de acuerdos internacionales administrativos”, en Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (Directores), Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

³⁸ Vid., en general, J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar”, op. cit.

³⁹ A. C. GALLEGO HERNÁNDEZ, “La Ley española de tratados de 2014”, Anuario Español de Derecho Internacional, Vol. 31, 2015.

Ello implica que las Comunidades Autónomas pueden colaborar abiertamente en la ejecución y desarrollo de determinados tratados internacionales en el ámbito de sus propias competencias y en los aspectos técnicos que puedan derivar del propio tratado internacional. Así, por ejemplo, los acuerdos internacionales administrativos pueden resultar de utilidad en la ejecución y desarrollo de obligaciones internacionales derivadas de tratados en materia de protección del medio ambiente y conservación de espacios y especies, por ejemplo. Como subraya GALLEGO HERNÁNDEZ, son acuerdos de “*evidente dimensión internacional*”, “*celebrados por los órganos, organismos y entes de las Administraciones Públicas*”, que generan “*obligaciones jurídicas internacionales*”, “*y que en caso de incumplimiento podría generarse responsabilidad del Estado, tal y como ocurriría con un tratado*”⁴⁰. GALLEGO HERNÁNDEZ distingue este tipo de acuerdos de los denominados “Intercambios de Cartas” que se configuran como tratados internacionales derivados de la Convención de Viena⁴¹.

Más allá de su naturaleza jurídica y de sus aspectos de corte formal, lo cierto es que los acuerdos internacionales administrativos presentan un indudable interés para fortalecer y fomentar el marco de acción exterior de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de competencias propias que desarrollen aspectos técnicos de algún tratado internacional.

C) La participación autonómica en la celebración de tratados internacionales, de acuerdo con el art. 7 de la Ley 25/2014⁴²

El art. 7 de la Ley 25/2014 establece que “*las Comunidades Autónomas podrán participar en la celebración de tratados internacionales. Asimismo, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales podrán celebrar otros acuerdos internacionales en el marco de las competencias que les otorgan los tratados internacionales, la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico, en los términos establecidos en el título V de esta Ley*”⁴³.

Nos encontramos, en este caso, ante la posibilidad de participación autonómica en la celebración de tratados internacionales. No se trata, por tanto, de una vía directa de formalización de tratados, pero sí de participación activa en los mismos a partir de las premisas y el procedimiento regulado en los arts. 49 y ss. de la Ley 25/2014. Para ello, las propias Comunidades Autónomas pueden proponer al Gobierno del Estado la

⁴⁰ Ibid., págs. 219 y 220.

⁴¹ Ibid., pág. 225.

⁴² J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “Artículo 7. Competencias de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales”, en *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (Directores), Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

⁴³ Arts. 49 y ss. de la Ley 25/2014.

apertura de negociaciones para la celebración de tratados internacionales en tres ámbitos diferentes, según el citado art. 49 de la Ley 25/2014:

1. Materias propias de su ámbito competencial;
2. Materias propias de su interés específico;
3. Materias que puedan afectar de manera especial a su ámbito territorial.

En este contexto, es importante subrayar la amplitud de las posibles materias citadas si se considera que buena parte del bagaje competencial vigente es compartido y, en gran medida, se encuentra directamente afectado por el Derecho Comunitario y por el Derecho Internacional⁴⁴. Ello implica que las vías a explorar son diversas dentro del marco previamente citado.

El art. 49 de la Ley 25/2014 estipula que *“las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno la apertura de negociaciones para la celebración de tratados internacionales que tengan por objeto materias de su competencia o interés específico, o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial. El Gobierno resolverá motivadamente acerca de dicha solicitud, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, previo informe del de Hacienda y Administraciones Públicas sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, y del competente por razón de la materia”*. La resolución sobre dicha solicitud corresponde, por tanto, al Gobierno central, que deberá resolver motivadamente. El art. 50 de la Ley 25/2014 establece, igualmente, el deber de información por parte del Gobierno central a las Comunidades Autónomas sobre las negociaciones que afecten a competencias, al interés o a sus respectivos ámbitos territoriales, pudiendo las Comunidades Autónomas remitir sus observaciones. La decisión sobre dichas observaciones debe ser motivada y comunicada a los Gobiernos autonómicos, según el propio art. 50.

En cualquiera de las situaciones, el art. 50.3 de la Ley 25/2014 obliga a que el gobierno central informe a las Comunidades Autónomas de los tratados internacionales concluidos bien sea por influir en aspectos competenciales, por resultar de su específico interés o por razón de incidencia en sus territorios.

El art. 51 de la Ley 25/2014 completa lo anterior en los siguientes términos en cuanto a la posible participación en la delegación del Estado:

“1. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por objeto materias de su competencia o interés específico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial.

2. El Gobierno decidirá motivadamente, a propuesta conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del competente por razón de la materia, acerca de la procedencia

⁴⁴ Vid., en general, M. GUIBERNAU, “Identidad nacional en la era de la globalización: retos para las naciones sin Estado”, Colección Pentsamendu Taldea, Gobierno Vasco, 2008.

de dicha participación. La decisión adoptada sobre la solicitud deberá ser comunicada a las Comunidades y Ciudades Autónomas”.

Una vez más, sin perjuicio de los aspectos estrictamente formales, esta posibilidad puede ser considerada de gran utilidad política y jurídica en la fase previa de negociación de tratados internacionales, de manera que la participación y colaboración en dicho proceso facilite elementos comunes de reflexión y solución a los problemas competenciales y de futura aplicación de diversos tratados internacionales, especialmente en materias sectoriales. Es evidente que, para tal fin, el principio de mutua lealtad institucional resulta imprescindible.

D) La vía de participación obligatoria de Euskadi y Navarra en la negociación de los tratados internacionales cuyo ámbito afecte a competencias derivadas de los Derechos Históricos, de acuerdo con las Disposiciones Adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014⁴⁵, en virtud de actualizaciones parciales o generales de los citados Derechos Históricos⁴⁶

La primera cuestión a subrayar es el carácter obligatorio de la participación de Euskadi y Navarra en la delegación española que negocie un tratado internacional con implicaciones competenciales en los Derechos Históricos. En ambos casos, la propia redacción de las respectivas disposiciones adicionales de la Ley 25/2014 se refiere a las “instituciones competentes del País Vasco y de Navarra”, de manera que esta es una cuestión interna a dilucidar en el marco autonómico, y que corresponde claramente en el caso de Navarra al Gobierno de la Comunidad Foral. El carácter obligatorio de dicha participación, no obstante, es una cuestión que no es objeto de desarrollo en la propia Ley 25/2014, por lo que su plasmación real puede correr el riesgo de quedar al albur de la voluntad política de cada momento, si bien resulta pertinente considerar la aplicación subsidiaria, pero reforzada, de las previsiones contenidas en los arts. 49 y ss de la Ley 25/2014, para que ambas Comunidades Autónomas puedan solicitar directamente la aplicación de estos preceptos y, consiguientemente, la participación en la delegación correspondiente a la hora de negociar tratados internacionales que afecten a los Derechos Históricos, especialmente en el ámbito de la Unión Europea⁴⁷.

⁴⁵ J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “Disposición Adicional 6ª. Régimen Foral vasco. Disposición Adicional 7ª. Régimen específico de la Comunidad Foral de Navarra”, en *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (Directores), Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

⁴⁶ Vid., en general, para el ámbito de la UE, X. EZEIZABARRENA, “Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario”, *Eusko Ikaskuntza*, 2003. Vid., igualmente, A. RODRÍGUEZ GURTUBAY, “La dimensión exterior del autogobierno vasco: representatividad, capacidad contractual y responsabilidad pública internacional a través de los Derechos Históricos”, *IVAP*, Oñati, 2001.

⁴⁷ A. RODRÍGUEZ GURTUBAY, “La dimensión exterior del autogobierno vasco: representatividad, capacidad contractual y responsabilidad pública internacional a través de los Derechos Históricos”, *IVAP*, Oñati, 2001.

A tal efecto, resulta igualmente ilustrativa la Disposición Adicional 2ª de la Ley 25/2014, con respecto al régimen de la acción exterior de la Unión Europea: *“Lo dispuesto en la presente Ley se entiende sin perjuicio de las peculiaridades que en materia de acuerdos internacionales puedan derivarse para España como consecuencia de la obligación de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, en especial de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que regulan la acción exterior de la Unión”*. De esta manera, y así se deduce del propio Preámbulo y de las disposiciones adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014, la virtualidad de estos preceptos puede extenderse tanto al ámbito de la acción exterior de la Unión Europea en aplicación del Derecho Comunitario que deriva de los Tratados de la UE, como a la participación activa de Euskadi y Navarra en el ámbito comunitario, especialmente a la hora de facilitar un cumplimiento más eficaz del Derecho Comunitario en competencias específicas de ambas Comunidades Autónomas. Como es sabido, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no imponen límites o cortapisas formales a esta posibilidad, de manera que la voluntad política de los Estados miembros puede reconducir la cuestión hacia los parámetros de soberanía compartida que caracterizan a la propia Unión Europea⁴⁸.

De hecho, los Tratados comunitarios contienen herramientas suficientes para lograr que la Unión Europea reconozca ampare y actualice a su propia realidad jurídica los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra.

La estructura jurídica de la Unión Europea es fruto de Tratados Internacionales en todos sus extremos. Ahora bien, la inequívoca vocación integradora de los Tratados comunitarios demanda, del mismo modo, modular de forma distinta las distintas fórmulas y técnicas de participación sub-estatal en la gestación, ejecución y aplicación jurisdiccional de las normativas comunitarias. En una organización internacional de vocación integradora, los reconocimientos sub-estatales recogidos en las legislaciones internas en formas diversas han de formar parte del denominado “acervo comunitario”, tal y como lo son los Derechos Constitucionales internos. Para ello, la existencia de un Tratado Internacional multilateral no debe ser obstáculo, pues su especialidad consiste en la integración de voluntades políticas; voluntades nacidas de todos los estamentos y organizaciones que conforman cada Estado y, por supuesto, nacidas también de la ciudadanía integrante de cada Estado miembro.

Una de las características de la UE es la de realizar una verdadera aplicación transnacional integrada de los principios democráticos esenciales que rigen en cada

⁴⁸ Vid., E. L. MURILLO DE LA CUEVA, “Comunidades Autónomas y política europea”, IVAP-Civitas, 2000, págs. 64 y 65, *“la transferencia de competencias constitucionales a la Unión Europea ex artículo 93 CE refuerza la idea de la necesidad de participación autonómica en la medida que el cumplimiento del Derecho que emana de sus instituciones es una obligación constitucional que, según el reparto competencial interno, sólo las Comunidades Autónomas pueden cumplir en su respectivo territorio cuando afecte a sus atribuciones, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en la repetida STC 252/1988”*.

Estado de Derecho. Este aspecto demanda prestar especial atención a aquellos casos en los que la realidad demuestra una vocación constitucional de descentralización territorial del poder político en distintas instancias legislativas y organizativas, tal y como sucede en los casos de Euskadi y Navarra⁴⁹. Algunos elementos significativos en los Tratados comunitarios que justifican sobradamente la participación sub-estatal son los siguientes:

1. Art. 4.2 del Tratado de la UE: “*La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros*”

Este precepto demanda tutelar las peculiaridades nacionales de cada Estado frente a la UE, pero también el reconocimiento real de las peculiaridades nacionales internas existentes en los Estados miembros. Algunas de las más singulares son los hechos diferenciales de Euskadi y Navarra con su reconocimiento constitucional vigente y fortalecido mediante la Ley 25/2014 en sus Disposiciones Adicionales 6^a y 7^a.

2. El art. 3 del Tratado de la UE en un sistema global e integrado⁵⁰

Si las competencias y el desarrollo de los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra no encuentran problemas de legalidad material con los principios y objetivos del citado art. 3,

⁴⁹ En este sentido la Ley 25/2014 profundiza en la posibilidad de considerar a las entidades sub-estatales como partes integrantes del Estado ante la UE: si lo que legisla o ejecuta, por ejemplo, una Comunidad Autónoma en eventual vulneración del Derecho Comunitario, es imputable no a ésta sino al Estado, es imprescindible reconocer la necesidad de que dicha entidad sub-estatal pueda participar activamente en los procesos de adopción, aplicación y ejecución de normativas comunitarias.

⁵⁰ Art. 3 del Tratado de la UE:

“1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.

2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.

el Derecho Comunitario y sus instituciones no plantearán problemas a la participación subestatal en la definición y aplicación de las normas comunitarias⁵¹. Más bien al contrario, el principio de subsidiariedad lo demanda y la propia integración del sistema lo vería con buenos ojos de cara al mejor desarrollo y cumplimiento del Derecho Comunitario.

PÉREZ TREMPs, por ejemplo, observa diferencias de fondo entre un Tratado Internacional y el fenómeno de la Unión Europea de cara a legitimar la participación autonómica en materias propias de su competencia, tal y como justifica la Ley 25/2014 genéricamente, y específicamente, para los casos de Euskadi y Navarra en el ámbito de los Derechos Históricos: *“el parámetro constitucional de las actuaciones autonómicas en materia europea viene formado por los distintos títulos competenciales materiales”*⁵². *Las relaciones internacionales tienen una dimensión política y general, frente al carácter sectorial y técnico de las actuaciones externas, tal y como se indicó en la STC 17/1991. En la realidad comunitaria europea, las actuaciones que se llevan a cabo tienen, básicamente, una dimensión sectorial y técnica, como consecuencia misma de la idea de integración, y así lo ha puesto de manifiesto la ya citada STC 165/1994. (...) Lo que en el momento mismo de la integración podía tener una dimensión general y, por tanto, susceptible de encuadrarse en las relaciones internacionales, la práctica y el funcionamiento ordinario y continuado de los poderes públicos pueden haberlo convertido en una cuestión técnica y sectorial, y, en cuanto tal, encuadrable en un título competencial concreto”*⁵³⁵⁴.

Estas consideraciones vienen a fortalecer y justificar lo que ya venía siendo avanzado con anterioridad por diversos autores, tanto respecto del ámbito institucional internacional y europeo⁵⁵, como en el imprescindible marco de participación y legitimación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁵⁶.

5. *En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.*

6. *La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados”.*

⁵¹ La Unión Europea nunca ha puesto obstáculos a estas fórmulas, manteniendo un criterio de respeto a la voluntad interna de cada Estado miembro en este ámbito.

⁵² El título competencial que corresponde según la Constitución a los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra, delimita o legitima sin duda, competencias autonómicas ante la Unión Europea, al amparo interno del hecho diferencial foral.

⁵³ Título competencial específico que, en muchos casos, corresponde a la competencia autonómica.

⁵⁴ P. PÉREZ TREMPs, “Las competencias en materia internacional y la Unión Europea”, *Autonomías* nº 22, Barcelona, 1997, pág. 76.

⁵⁵ G. JAUREGUI, “La Comunidad Autónoma del País vasco y las relaciones internacionales”, *IVAP*, Oñati, 1989.

⁵⁶ J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: propuestas para una reforma”, *IVAP*, Oñati, 1996.

Para RODRÍGUEZ GURTUBAY, la actualización de los Derechos Históricos en el ámbito de las relaciones internacionales constituye una “*restitución de funciones, () y que, por lo tanto, ha de interpretarse como una devolución*”⁵⁷, es decir, como una reintegración de la titularidad y de su ejercicio dinámico en el espacio y en el tiempo bajo el seno institucional público vasco al que pertenecen como Derechos Históricos que son. (...) Más allá de la visión clásica de las relaciones internacionales, este autor plantea con acierto que la necesaria actualización se refiere también “*a un ámbito de actuación que surge de la dimensión internacional y la proyección exterior de tantas y tantas competencias cuya titularidad está en manos de instituciones públicas comunes o forales vascas, formando una parte cada vez más necesaria e importante de su autogobierno*”⁵⁸.

RODRÍGUEZ GURTUBAY aboga muy razonablemente por una fórmula bilateral de actualización en forma de Ley de los Derechos Históricos en el ámbito de las relaciones internacionales y europeas⁵⁹. A falta de dicha fórmula hasta la fecha, es evidente que la reforma estatutaria integral mediante la pertinente Ley Orgánica bilateral sería la forma más adecuada⁶⁰.

Mientras dicha reforma se sustancia actualmente en sede del Parlamento Vasco, las herramientas derivadas de la Ley 25/2014 deben servir, con un desarrollo adecuado para facilitar actualizaciones parciales de los Derechos Históricos en materia internacional y comunitaria europea en los ámbitos ya adelantados por el propio RODRÍGUEZ GURTUBAY⁶¹:

- Capacidad contractual internacional de Euskadi y Navarra en materias de su competencia.
- Personalidad jurídica internacional y responsabilidad internacional.
- Procedimiento de adopción de acuerdos internacionales a través del Parlamento vasco y del Parlamento navarro.
- Comisiones bilaterales de coordinación de la política exterior.
- Capacidad de actuación interregional y transfronteriza⁶².

⁵⁷ X. EZEIZABARRENA, “Scottish Devolution & Basque Historical Titles”, Scottish Affairs, 2012.

⁵⁸ A. RODRÍGUEZ GURTUBAY, “La dimensión exterior del autogobierno vasco: representatividad, capacidad contractual y responsabilidad pública internacional a través de los Derechos Históricos”, op. cit, pág. 144.

⁵⁹ Ibid., págs., 145 a 147.

⁶⁰ Así lo expresé durante mi comparecencia en la Ponencia de Autogobierno del Parlamento Vasco el 28-5-2014.

⁶¹ A. RODRÍGUEZ GURTUBAY, “La dimensión exterior del autogobierno vasco: representatividad, capacidad contractual y responsabilidad pública internacional a través de los Derechos Históricos”, op. cit, págs. 147 a 165.

⁶² Este ámbito resulta central de cara al fomento y fortalecimiento de las relaciones de Euskadi y Navarra con Iparralde.

- Participación de Euskadi y Navarra en los órganos de gestación, aplicación e interpretación del Derecho Comunitario europeo⁶³.

Esta visión y su necesaria aplicación práctica debieran contribuir a fortalecer elementos de soberanía compartida y federalismo asimétrico en las relaciones constitucionales vigentes de Euskadi y Navarra con el Estado, particularmente en el desarrollo y aplicación del Derecho Internacional y las políticas comunitarias europeas.

V. FEDERALISMO ASIMÉTRICO Y LA SOBERANÍA COMPARTIDA EN LA LEY 25/2014

Las relaciones constitucionales vigentes entre Euskadi, Navarra y el Estado constituyen, al menos parcialmente, un modelo de federalismo asimétrico en la medida en que determinadas competencias de las Comunidades Autónomas de raíz foral superan, como es conocido, el marco del Título VIII de la Constitución. Este aspecto es particularmente visible en el plano teórico y en su aplicación práctica respecto del modelo económico financiero que rige las relaciones entre los Territorios Históricos vascos, el Gobierno Vasco y el Estado (Concierto Económico), así como en el caso de la Comunidad Foral de Navarra con el propio Estado (Convenio Económico)⁶⁴. Esta relación de asimetría está presente también en otros ámbitos de rango constitucional entre los Territorios Forales. Así, por ejemplo, el art. 145 de la Constitución prohíbe la federación de Comunidades Autónomas, si bien la Disposición Transitoria 4ª de la Constitución otorga el derecho a Navarra a incorporarse al régimen autonómico vasco, mediante un procedimiento específico para tal fin⁶⁵. Precisamente por ello la Ley 25/2014 puede servir para profundizar en un modelo de federalismo asimétrico en el ámbito de las relaciones internacionales y europeas, particularmente a la luz de sus disposiciones adicionales 6ª y 7ª que ubican a Euskadi y Navarra en una posición singular respecto de la protección de competencias derivadas de los Derechos Históricos.

La virtualidad práctica de estas disposiciones adicionales no ha sido objeto de especial profundización práctica hasta la fecha⁶⁶. Como ejemplo, cabe citar al respecto la opinión

⁶³ En particular, para la cuestión relativa a la legitimación autonómica ante el TJUE, Vid. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: propuestas para una reforma”, IVAP, Oñati, 1996.

⁶⁴ Vid., en general, J. M. CASTELLS, “El hecho diferencial de Vasconia”, Cuadernos de Autogobierno 1, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia, 2007.

⁶⁵ Tal posibilidad se encuentra implícita en también en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, así como se explicita en la Disposición Adicional 2ª de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, así como en el art. 2.1 del vigente Estatuto de Autonomía de Gernika.

⁶⁶ A la fecha de finalización de este estudio en noviembre de 2018 no me consta ejemplo de aplicación directa de ambas disposiciones adicionales en ninguno de los dos ámbitos autonómicos.

de REMIRO BROTONS que alude a la cuestión como “*terra incognita*”⁶⁷. Sin embargo, la propia experiencia autonómica y europea de las últimas décadas pueden resultar terreno jurídico propicio para comenzar a dar un contenido objetivo a las previsiones derivadas de las citadas disposiciones adicionales en términos de participación internacional y comunitaria europea en virtud de aquellas competencias derivadas de los Derechos Históricos.

A tal fin, resulta pertinente subrayar aquí las consideraciones realizadas por MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES en relación con tres aspectos fundamentales derivados de ambas disposiciones adicionales:

- a) El fundamento de ambas disposiciones,
- b) el alcance territorial de las mismas,
- c) su alcance material⁶⁸.

Respecto del fundamento jurídico de ambas disposiciones, MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES alude, como es lógico, a la Disposición Adicional 1ª de la Constitución: “*esta Disposición Adicional entrañaba un paso de bastante más calado que la asimetría competencial permitida por el art. 138 de la Constitución y trataba de dar solución a una cuestión histórica latente a lo largo de todo el constitucionalismo histórico español*”⁶⁹. Se trata, por tanto, de seguir profundizando en la asimetría competencial que venimos defendiendo a lo largo de la presente investigación.

En relación con el alcance territorial de las disposiciones no hay duda de la aplicación de estas disposiciones para Euskadi y Navarra. También es claro que, en el primero de los casos, deberá proceder a ordenar internamente la cuestión en una futura reforma estatutaria, allí donde las competencias a actualizar puedan corresponder a sus Territorios Históricos.

En lo que respecta al alcance material de ambas disposiciones, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES destaca que nos encontramos ante disposiciones que ratifican, con rango de ley, la existencia de un derecho a participar en la delegación negociadora de determinados tratados cuyas competencias incidan en Derechos Históricos, y que tal derecho configura una posición singular de Euskadi y Navarra frente al resto de Comunidades Autónomas⁷⁰: “*la principal consecuencia de estas dos disposiciones es*

⁶⁷ A. REMIRO BROTONS, “Comentario general a la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”, en Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (Directores), Thomson-Reuters/Civitas, 2015, pág. 63.

⁶⁸ J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “Disposición Adicional 6ª. Régimen Foral vasco. Disposición Adicional 7ª. Régimen específico de la Comunidad Foral de Navarra”, en Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (Directores), Thomson-Reuters/Civitas, 2015, pág. 1032.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid., pág. 1034.

transformar la posibilidad de “poder solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por objeto materias de su competencia o interés específico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial”, en los términos previstos con carácter general en el art. 51.1 de la Ley 25/2014, por un derecho de las CC.AA del País Vasco y Navarra a participar en las referidas delegaciones (“participarán” en la delegación española) si el tratado objeto de negociación entre España y un tercer sujeto de Derecho Internacional tenga por ámbito derechos históricos de ambas CC.AA⁷¹. Este aspecto implica, igualmente, que tanto Euskadi como Navarra puedan acreditar su competencia e interés específico sobre materias específicas derivadas de Derechos Históricos cuya competencia es inexistente para otras Comunidades Autónomas, como puede ser el aspecto comunitario ya subrayado referido al Concierto y al Convenio económicos y la incidencia de ambas instituciones en materia fiscal, financiera, presupuestaria, de libre competencia y de ayudas de Estado, por ejemplo, ante las instituciones comunitarias, incluidas las vías procesales pertinentes ante el TJUE.

Como afirma MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “la Ley no regula la forma concreta en la que se materializará la participación de estas dos CC.AA en la correspondiente delegación negociadora. Se limita, como no podía ser de otra forma, a establecer el objetivo final, si bien formulado de manera rotunda y ahuyentando cualquier posible duda de resolución potestativa del Estado. No queda, por tanto, a discreción del Estado la incorporación o no de una representación de los territorios forales a la delegación negociadora; la Ley lo formula como un derecho de los territorios forales⁷². Ello implica, como es notorio, el carácter bilateral de las dos cláusulas y la necesidad de alcanzar acuerdos a la hora de ejercer y garantizar este derecho de participación.

“Por tanto, en el supuesto de que el Estado rechace una solicitud de participación fundada en estas disposiciones adicionales, habrá de argumentar de manera solvente los motivos concretos –que en modo alguno podrán ser de simple oportunidad– que fundamenten tal decisión, los cuales únicamente podrán basarse en los artículos 97 y 149.1.3 de la Constitución, salvo que resulte manifiesto que el contenido del tratado objeto de negociación no encaje en el ámbito material de los derechos forales⁷³.”

En este sentido, nos encontramos ante un auténtico derecho de los territorios forales (Euskadi y Navarra) que no puede quedar en manos o al albur de la decisión del Estado⁷⁴. Ello implica, igualmente, que la falta de acuerdo sobre esta fórmula de participación internacional y el rango legal de la propia Ley 25/2014, junto a su origen en la Disposición Adicional 1ª CE, pueda provocar que los eventuales conflictos interpretativos deban ser resueltos entre ambas Comunidades Autónomas y el Estado,

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid., pág. 1035.

⁷³ Ibid., pág. 1036. Desde mi punto de vista, con mayor precisión, en referencia a competencias derivadas de los Derechos Históricos que recoge la Disposición Adicional 1ª CE.

⁷⁴ Ibid.

en su caso, a través del Tribunal Constitucional. En suma, un nuevo ámbito de soberanía compartida, en este caso de cara al ámbito comunitario e internacional.

Para BENGOTXEA, en alusión a los cambios en el concepto de soberanía, *“esta nueva manera de entender la soberanía quizá nos sirva también en el interior del Estado para propugnar la soberanía de los fragmentos que lo componen”*⁷⁵. En esta concepción de soberanía tanto Euskadi como España y Europa pueden ser co-soberanos⁷⁶. La configuración de las citadas disposiciones adicionales de la Ley 25/2014 fortalecen esta idea al subrayar, igualmente, el hecho diferencial que ha caracterizado a los Derechos Históricos ante una realidad constitucional en permanente transformación en las últimas décadas.

*“La clave del proceso de integración europea reside en el hecho de compartir la soberanía; en ciertas áreas o en ciertos ámbitos estratégicamente importantes, los Estados miembros aportan sus poderes soberanos en pos de una empresa común y se someten a una autoridad suprema en dichos ámbitos. Además, se comprometen a tratar a los nacionales de otros Estados miembros como si se tratase de sus propios ciudadanos...”*⁷⁷.

Estos avances positivos, especialmente en la Unión Europea, pueden ubicar a Euskadi y Navarra en una senda que camina paulatinamente hacia la soberanía compartida y el federalismo asimétrico en el plano de las relaciones internacionales, llegando a conjugar elementos de soberanía formal (personalidad jurídica internacional) y soberanía material (poder real), en los términos expresados por BENGOTXEA⁷⁸. Pese a ello, *“la soberanía compartida es un concepto nuevo procedente de la teoría política y económica que el Derecho Internacional no ha asimilado y que el Derecho Constitucional no ha logrado sistematizar”*⁷⁹.

Y, sin embargo, el fenómeno de soberanía compartida vigente en la Unión Europea se ve fortalecido con el tiempo a través de las garantías comunes de libertades públicas y Derechos Humanos que ya son comunes en los Estados miembros de la UE⁸⁰:

- a) Mediante el desarrollo del concepto de ciudadanía europea,
- b) Mediante la tutela común en la UE de los Derechos Humanos, tanto mediante el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, como por la vía del propio Derecho interno y del Derecho Comunitario,
- c) A través del principio de supremacía y efecto directo del Derecho Europeo,
- d) Gracias a la desaparición del monopolio judicial de los Estados de la UE, como consecuencia de la directa aplicación de la jurisprudencia del TJUE y del TEDH.

⁷⁵ “Fragmentos de Estado” es, precisamente, la terminología utilizada por M. HERRERO DE MIÑON para referirse conceptualmente a los Derechos Históricos vascos.

⁷⁶ J. BENGOTXEA, “La Europa “Peter Pan”. El constitucionalismo europeo en la encrucijada”, IVAP, Oñati, 2005, pág. 67.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid., pág. 71.

⁷⁹ Ibid., pág. 75.

⁸⁰ Ibid., págs. 76 a 78.

En otros planos, sobre economía y sociedad, BENGOETXEA nos recuerda, igualmente, que *“el poder real de los Estados es muy relativo. (...) La globalización es un concepto bastante complejo y polémico, pero puede verse como una transformación del Estado (y de la sociedad) como consecuencia de la integración e interdependencia económicas, de la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación, de la aparición de formas de cultura mundiales frecuentemente relacionadas con las culturas individualistas de potencias mundiales”*⁸¹.

Nos encontramos, por tanto, ante un nuevo modelo de soberanía que no es ostentada única y exclusivamente por el Estado, si no que más bien se ejerce de manera compartida o, incluso, en red, entre instituciones de configuración política y democrática, junto a empresas o corporaciones de signo privado y, en general, mediante la creciente presencia y participación de la participación de la sociedad civil que reclama su presencia en la toma de decisiones en todos los ámbitos de competencias y de intereses públicos.

Como sostiene BENGOETXEA, *“para avanzar hacia esa Europa más integrada y “co-soberana” será necesario abandonar las versiones más radicales de nacionalismo, que obstaculizan esta concepción de soberanía compartida”*⁸². Bien es cierto que, mientras tanto, en la propia Europa y en América asistimos con preocupación al crecimiento de corrientes radicales de ultraderecha defensoras de un concepto de soberanía bastante trasnochado capaz de pisotear sin remilgos los Derechos Humanos. La ultraderecha en Austria, Francia, Hungría, por ejemplo, o fenómenos similares como el Gobierno de Donald Trump o la victoria electoral de Bolsonaro en Brasil son más que ilustrativos.

En contraste con modelos como los anteriores, donde la política pretende imponer modelos de soberanía sobre los derechos individuales y colectivos, la tendencia de la Unión Europea y en la mayoría de sus Estados miembros sigue abogando por profundizar en modelos de relaciones basados en el federalismo asimétrico y la soberanía compartida. Ello implica que las relaciones internacionales y, especialmente, la propia Unión Europea extienden un núcleo común de protección jurídica para todas personas sin distinción, facilitando, igualmente, el mantenimiento de las peculiaridades constitucionales e internas de cada Estado en su estructuración política. Al mismo tiempo, los Derechos Humanos constituyen un marco o núcleo inderogable que vuelve a incidir en que la soberanía o el poder político no pueda vulnerar su garantía administrativa y jurisdiccional en las vías internas ni en las vías internacionales y de la Unión Europea.

La Ley 25/2014 y sus Disposiciones Adicionales referidas a Euskadi y Navarra representan un potencial jurídico vivo para profundizar en dicho modelo de asimetría y soberanía compartida en la acción exterior y europea de ambas Comunidades Autónomas. A tal fin, la relevancia de la Unión Europea es fundamental. Como sostiene

⁸¹ Ibid., págs. 79 y 80.

⁸² Ibid. pág. 90.

BENGOETXEA, cabe calificar el Derecho Comunitario europeo como el único Derecho común de Euskal Herria o Vasconia⁸³, además del Derecho Internacional en la actualidad: “*el Derecho Comunitario que prima sobre el Derecho propio estatal, regional y local y que en muy importantes ámbitos, armoniza estos Derechos autónomos, una moneda común y una serie de políticas que van desde la económica hasta la social inspiradas y coordinadas a escala europea*”⁸⁴.

En el plano central de competencias derivadas de los Derechos Históricos, el caso de Euskadi y Navarra y su participación internacional y europea es un elemento paradigmático, cuyo potencial puede ser objeto de desarrollo, precisamente a través de las Disposiciones Adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014.

En relación con la materia fiscal, BENGOETXEA subraya que “*en España, la materia fiscal es objeto de una descentralización asimétrica ya que tanto Navarra como la CAPV tienen reconocida su competencia en esta materia: en el caso de los impuestos indirectos y tributos se trata de una competencia de ejecución y gestión y en el caso de los impuestos sobre personas y sociedades se trata de una soberanía fiscal aunque armonizada y coordinada con el resto del Estado para evitar disfunciones. Pues bien, en la medida en que esta materia es objeto de medidas de aproximación de las legislaciones a nivel europeo son los representantes de los gobiernos de los Estados miembros quienes deciden por unanimidad en el Consejo de Ministros. Si se alcanzase dicha unanimidad, piénsese en el impuesto sobre sociedades, sería el Gobierno del Estado español quien decidiese, arrogándose una competencia que el bloque de constitucionalidad no le otorga, sobre la totalidad del Estado español y no sólo sobre el territorio fiscal común. Tanto Navarra como la CAPV verían así su competencia usurpada con la excusa de la única representación estatal en el Consejo*”⁸⁵.

Por ello, en esta cuestión es fundamental facilitar vías de participación de Euskadi y Navarra que, en algunos casos, no han sido todavía exploradas. La participación es perfectamente factible mediante fórmulas de colaboración y consulta, así como a través de mecanismos de participación directa en un marco vigente de competencias fiscales asimétricas. Otros ejemplos citados por el propio BENGOETXEA serían las políticas sociales, de empleo o de educación, por ejemplo⁸⁶.

Entre las fórmulas intermedias de participación y colaboración en la Unión Europea, BENGOETXEA cita la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con sede

⁸³ Ibid., pág. 148.

⁸⁴ Ibid., págs. 148 y 149.

⁸⁵ Ibid., pág. 150.

⁸⁶ Ibid., págs. 151 y 152. A los cuales cabría sumar todas las competencias vigentes derivadas de Derechos Históricos en el Estatuto de Gernika y en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

en el Senado y función meramente informativa sobre asuntos europeos, así como las denominadas Conferencias Sectoriales⁸⁷.

Por su parte, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en su art. 203 y el Tratado de la UE en su art. 16, facilitan que un representante Sub-estatal, siempre con rango de ministro, pueda representar al Estado miembro en el Consejo. Algo que, como se ha citado, ha sucedido en países como Alemania, Bélgica, Austria y el Reino Unido. Nos encontramos, por tanto, ante una cuestión política y jurídica que se encuentra pendiente en el caso español en su conjunto, pero que depende directamente de la mera voluntad política. Los tratados europeos, lejos de lo defendido normalmente por algunos Estados, no imponen limitaciones a dicha posibilidad. Más bien facilitan la misma como elemento decisorio interno y dependiente de la voluntad de cada Estado miembro.

Como reitera con pleno acierto BENGOETXEA, *“estamos presenciando el nacimiento de un nuevo actor político internacional, la UE, donde la ciudadanía cobra un protagonismo especial plasmado en la Carta de los Derechos Fundamentales y en la propia Constitución⁸⁸. Es importante que en este mundo post-nacional y post-soberano este nuevo agente mundial aporte una visión poli-céntrica menos aferrada al Estado-nación. Mientras tanto, las regiones y naciones sin Estado propio harán bien en explorar todas las vías posibles de colaboración y de coordinación mutua y con las instituciones europeas para ir demostrando que en ese mundo post-nacional la cercanía a la ciudadanía comporta un valor añadido y una fuente de legitimidad y que su incondicional adhesión a los derechos fundamentales hace que cualquier replanteamiento del status constitucional interno deba desdramatizarse, máxime cuando alcancemos esa Federación Europea que suponga que los actuales Estados miembros pasen a constituir la entidades libremente federadas en esa Europa soberana. En ese supuesto, el que Vasconia pueda llegar a ser una región federada en Europa sólo debería inquietar a quienes nieguen la posibilidad de compartir soberanía y resten importancia a la integración europea⁸⁹”*.

Para tal fin, los elementos centrales objeto de estudio en este análisis facilitan herramientas útiles y flexibles que pueden ser debidamente exploradas por el Derecho a través de la imprescindible voluntad política de todos los actores.

Entre las citadas herramientas jurídicas, algunas de los más fundamentales son los Derechos Históricos de Euskal Herria, la propuesta de reforma del autogobierno vasco que reside en la actualidad en el Parlamento Vasco⁹⁰, el papel directo de la Comunidad

⁸⁷ Ibid., págs. 157 y 158.

⁸⁸ En referencia al malogrado Proyecto de Constitución Europea que no llegó a entrar en vigor.

⁸⁹ J. BENGOETXEA, “La Europa “Peter Pan”. El constitucionalismo europeo en la encrucijada”, op. cit., pág. 168.

⁹⁰ En la fecha de finalización del presente estudio el Parlamento Vasco ha aprobado unas bases para la redacción del futuro Estatuto, por cinco expertos en la materia designados por los grupos parlamentarios.

Foral de Navarra en su propio ámbito institucional vigente⁹¹ y, por supuesto, el proceso de integración internacional y europea.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El presente estudio aborda, desde un punto de vista jurídico positivo, distintas herramientas y vías jurídicas de participación internacional y europea para Euskadi y Navarra sobre la base de su raíz foral en un nuevo contexto de post-soberanía o soberanía compartida, particularmente visible en la actualidad en el plano de la Unión Europea y su entramado institucional. Una primera aproximación a la citada problemática pone de manifiesto que esta cuestión ha sido, hasta la fecha, escasamente abordado en el plano interno dentro del denominado bloque de constitucionalidad. Tanto es así, que la Constitución de 1978 no aborda esta cuestión como tampoco lo hacen el Estatuto de Gernika de 1978 ni la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Nuestro contexto jurídico-político también ha sufrido transformaciones más que notables. El concepto de soberanía que manejamos en 2018 tiene poco que ver con el que manejábamos en 1978. Es evidente que la soberanía de los Estados se ha transformado notablemente en las últimas décadas hacia un modelo de soberanía limitada o compartida, sobre la base del imprescindible respeto a los derechos individuales y colectivos de todas las personas sin excepción⁹². Además, el ingreso de España en la Unión Europea y su paulatina integración ha generado un nuevo marco jurídico con directas consecuencias en el bloque de constitucionalidad y en el reparto de competencias interno sin que todo ello se haya visto reflejado en la propia Constitución ni en los Estatutos de Autonomía. El Estado no es plenamente soberano en el sentido clásico del concepto, dado que buena parte de las competencias exclusivas teóricamente recogidas en el art. 149 de la Constitución se han visto alteradas por efecto de los Tratados comunitarios europeos, así como por efecto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁹³ y, en materia de Derechos Humanos, por la eficacia directa del Derecho Internacional y de la jurisprudencia derivada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su asunción directa como criterio interpretativo esencial en aplicación del art. 10 de la Constitución. En suma, vivimos en un nuevo contexto de soberanía compartida que facilita nuevas fórmulas de gobernanza que limitan positivamente la capacidad y el poder clásico del Estado-nación.

⁹¹ Vid., D. LOPERENA, “Navarra y el nacionalismo compatible”, en “Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe”, IVAP, Oñati, 2003.

⁹² N. MacCORMICK, “Questioning sovereignty”, Oxford University Press, 2001.

⁹³ J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: propuestas para una reforma”, IVAP, Oñati, 1996.

Por su parte, la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos internacionales configura un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de los tratados internacionales, la acción exterior y en el plano de la Unión Europea. Se trata de un modelo que refleja, en parte, los cambios producidos en el concepto de soberanía y, en general, en las relaciones exteriores, durante las últimas décadas. La participación de las Comunidades Autónomas, mediante diferentes fórmulas y herramientas, en el ámbito internacional, se configura como una vía ordinaria de relaciones jurídicas, especialmente en aquellos ámbitos internacionales en los que el desarrollo y ejecución de tratados internacionales pueda afectar a competencias de autonómicas. Se trata de fórmulas que también pueden contribuir a conseguir una aplicación más eficaz del Derecho Internacional y europeo en diversas materias sectoriales por parte del Derecho interno.

Los casos de Euskadi y Navarra son abordados en la Ley 25/2014 mediante sendas disposiciones adicionales que constituyen auténticas actualizaciones parciales de los Derechos Históricos de ambas Comunidades Autónomas en el ámbito genérico de la acción exterior. En ambos casos se produce un reconocimiento específico y singular del hecho diferencial y las competencias derivadas de los Derechos Históricos, de manera que se reconoce un derecho de participación en la delegación estatal que negocie tratados internacionales, cuando éstos influyan o afecten a competencias como las citadas. El potencial de ambas disposiciones ha sido poco explorado hasta la fecha, si bien presenta una vía jurídica abierta y flexible para profundizar en la acción exterior y europea de Euskadi y Navarra, especialmente en el desarrollo y cumplimiento de competencias derivadas de los Derechos Históricos. Entre ellas, destacan las propias del Concierto y Convenio Económicos⁹⁴, cuya naturaleza interna pactada bien puede trasladarse eficazmente hacia la Unión Europea en aspectos con incidencia internacional y europea notable: presupuestos y finanzas públicas, deuda pública, ayudas de Estado, libre competencia, fiscalidad, lucha contra el fraude y la elusión fiscales, entre otras de indudable repercusión global. Las dos disposiciones adicionales pueden resultar igualmente útiles en materias sectoriales diversas entre las cuales la formalización y desarrollo de tratados internacionales es algo habitual: Medio ambiente, cooperación transfronteriza con Iparralde y Aquitania, movilidad y transportes, euskera y cultura, educación, policía pública son algunos ejemplos destacados.

Un adecuado desarrollo del marco general de la Ley 25/2014 y de las disposiciones adicionales referidas a Euskadi y Navarra puede contribuir a profundizar a un modelo interno de federalismo asimétrico y soberanía compartida, especialmente en las relaciones internacionales y europeas. Para ello, además de la voluntad política, el marco actual de ponencia de autogobierno para la redacción de un nuevo Estatuto vasco es una vía abierta en el caso de Euskadi.

⁹⁴ G. MARTÍNEZ ETXEBERRIA, “La defensa jurídica de un Derecho Histórico paradigmático: El Concierto Económico vasco”, Diputación Foral de Bizkaia-Universidad de Deusto, 2014.

Las instituciones internacionales y la Unión Europea no plantean obstáculos formales a estas posibilidades. Más bien al contrario, mantienen una praxis de respeto institucional a la voluntad política interna de cada Estado para que sus entidades Sub-estatales puedan participar, cooperar o contribuir a la formación de la voluntad internacional de cada Estado. Ello se explica con naturalidad, especialmente en países con altos niveles de descentralización donde las Comunidades Autónomas, Länder o Regiones son fragmentos esenciales de Estado para el mejor cumplimiento y desarrollo del Derecho Internacional y del Derecho Comunitario.

Las oportunidades que se abren en el ámbito de la Unión Europea constituyen una referencia política y jurídica de importancia para muchas naciones sin Estado. Como subraya ELLIOT, especialmente pensando en Escocia, *“lo que no podía obtenerse dentro de los cauces de la tradicional nación-Estado podría ahora conseguirse apelando por encima de ella a una comunidad supranacional con Bruselas como capital”*⁹⁵.

Como hemos venido subrayando, el diálogo político es el que debe encauzar las soluciones jurídicas necesarias para capitalizar acuerdos y nuevas opciones de participación y actuación política de las naciones sin Estado, en el ámbito internacional y europeo. En palabras de ELLIOT, *“el diálogo es la función capital de un gobierno democrático, y a los dos lados de la barrera se encuentran aquellos que, por una razón o por otra, no tienen ningún interés en entablarlo. Sin embargo, con frecuencia, la falta de diálogo es el resultado de la falta de imaginación, de la incapacidad para ponerse en el lugar del otro y de entender el poder de las emociones y los sentimientos”*⁹⁶.

En dicha ámbito de diálogo y búsqueda de nuevas oportunidades de determinación política, la globalización económica y sus efectos son también un aspecto a considerar. Como es conocido, el Estado ha dejado de ser el actor único o central del ámbito internacional, abriendo paso paulatinamente a nuevos modelos de soberanía compartida y participación social en los procedimientos para la toma de decisiones en un mundo en permanente transformación. Todo ello contemplado como un proceso político y jurídico que no constituya un fin en sí mismo, si no la búsqueda permanente de mejoras en los niveles de bienestar, desarrollo sostenible y dignidad de cualquier sociedad moderna.

⁹⁵ J. H. ELLIOT, “Catalanes y Escoceses. Unión y Discordia”, Taurus, Barcelona, 2018, pág. 315.

⁹⁶ Ibid., pág. 369. Ausencia de diálogo, especialmente presente en el caso español respecto de Catalunya con sus máximos representantes públicos en prisión preventiva en la actualidad, acusados de delitos por los que se piden penas de prisión desde los 25 hasta los 11 años, mientras en el caso de Escocia se celebró el 18-9-2014 un referéndum pactado de libre determinación con absoluta naturalidad.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ RUBIO, J. J. “Europa ante el reto de la ampliación interna” HERMES nº 46, marzo 2014.
- BAS, L. “Flemish activity and perspective at the EU and the UN”, en *Sub-State entities and co-sovereignty within the EU*, Ezeizabarrena & MacClancy eds., Cuadernos RIEV nº 3, Eusko Ikaskuntza, 2008.
- BASSOLS COMA, M. “La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el procedimiento parlamentario de elaboración de la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 155, Julio-Septiembre 2012.
- BENGOETXEA, J. “Nationalism and self-determination: the Basque case”, en *Issues of Self-Determination, Enlightenment, rights and revolution series*, Ed. TWINING, Series Editors: MacCormick & Bankowski, Aberdeen University Press, 1991.
- BENGOETXEA, J. “El futuro de Euskadi y el futuro de Europa. ¿Quién tiene miedo de Europa?”, en “Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe”, IVAP, Oñati, 2003.
- BENGOETXEA, J. “La Europa “Peter Pan”: el constitucionalismo europeo en la encrucijada”, IVAP, Oñati, 2005.
- BOGDANOR, V. “Federalism and the nature of the European Union”, en “Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union”, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- BOGDANOR, V. & VOGENAUER, S. “Enacting a British Constitution: some problems”, *Public Law*, 2008.
- BUCHANAN, A. “Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político”, Ariel, Barcelona, 2013.
- CARRILLO SALCEDO, J. A. “Sobre el pretendido “derecho a decidir” en Derecho Internacional contemporáneo”, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho* nº 33, 2012.
- CASTELLS, J. M. “El hecho diferencial de Vasconia”, *Cuadernos de Autogobierno* 1, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia, 2007.
- CHRISTAKIS, T. “The ICJ Advisory opinion on Kosovo: has international Law something to say about secesión?”, *Leiden Journal of International Law*, 24, I, 2011.
- COELLO, C. “La Propuesta del Presidente Ibarretxe: ¿Del etnos al demos? Hacia un nacionalismo performativo”, en “Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe”, IVAP, Oñati, 2003.
- COELLO, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F. “El informe sobre las implicaciones de la independencia de Escocia y su adhesión a la Unión Europea”, *RVAP* nº 99-100 Vol. I, 2014.
- CONNOLLY, C. “Independence in Europe: secesión, sovereignty, and the EU”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, 24, 2013.
- CRIEKEMANS, D. “Flanders/Belgium: identity and nacional coexistence, and the representation of the interests of the Belgian federation vis-à-vis the European institutions”, en

- Euskal Autogobernuaren etorkizuna: eredu en azterketa alderatua eta dimentsio europarra”, Cuadernos RIEV nº 12, Eusko Ikaskuntza, 2016.
- CRUZ ALLI, J. “Paz y Fueros. Los Derechos Históricos como instrumentos de pacificación”, en *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.
- CRUZ ALLI, J. “Los hechos diferenciales en la Constitución de 1978”, Euskonews & Media nº 98, <http://www.euskonews.com>
- CRUZ ALLI, J. “Derecho Administrativo y Globalización”, Thomson-Civitas, 2004.
- ELLIOT, J. H. “Catalanes y Escoceses. Unión y Discordia”, Taurus, Barcelona, 2018.
- EZEIZABARRENA, X. “Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario”, Eusko Ikaskuntza, 2003.
- EZEIZABARRENA, X. “Europe & Co-sovereignty”, Oxford Magazine, num. 226, Oxford, May 2004.
- EZEIZABARRENA, X. “Scottish Devolution & Basque Historical Titles”, Scottish Affairs, Edinburgh, 2012.
- EZEIZABARRENA, X. “Derecho de libre determinación y derecho a decidir: nueva soberanía y Derechos Humanos en el Siglo XXI”, Cuadernos de Derechos Humanos nº 90, Universidad de Deusto, Bilbao, 2017.
- FELDMAN, D. “None, one or several? Perspectives on the UK’s constitution (s)”, Cambridge Law Journal, 2005.
- FERNÁNDEZ, T. R. “Los Derechos históricos de los territorios forales”, Civitas, 1985.
- FERNÁNDEZ MANJÓN, D. y TORRADO, J. “Autodeterminación en sistemas democráticos. El caso de la consulta en Euskadi”, RVAP nº 83, 2009.
- FONDEVILA, M. “La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea”, Madrid, Ed. Reus, 2015.
- FOSSAS, E. “Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya”, Revista Española de Derecho Constitucional nº 101, 2014.
- GAGNON, A. “Québec y el federalismo canadiense”, CSIC, Madrid, 1998.
- GALLEGO HERNÁNDEZ, A. C. “La Ley española de tratados de 2014”, Anuario Español de Derecho Internacional, Vol. 31, 2015.
- GUIBERNAU, M. “Identidad nacional en la era de la globalización: retos para las naciones sin Estado”, Colección Pentsamendu Taldea, Gobierno Vasco, 2008.
- HANNUM, H. “Autonomy, sovereignty and self-determination. The accommodation of conflicting rights”, University of Pennsylvania Press, 1990.
- HANNUM, H. “Rethinking self determination”, Virginia Journal of International Law, Vol. 34, 1, 1993.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. “La titularidad de los Derechos Históricos vascos”, Revista de Estudios Políticos, nº 58, 1987.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. y LLUCH, E. “Constitucionalismo útil”, en *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Fundación BBV, Bilbao 2000.

- HERRERO DE MIÑÓN, M. “Autodeterminación y Derechos Históricos”, en *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Fundación BBV, Bilbao 2000.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. “Derechos Históricos y Constitución”, Taurus, 2000.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. “España y Vasconia: presente y futuro (consideraciones en torno al Plan Ibarretxe”, en “Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe”, IVAP, Oñati, 2003.
- JÁUREGUI, G. “La Comunidad Autónoma del País vasco y las relaciones internacionales”, IVAP, Oñati, 1989.
- JÁUREGUI, G. “La globalización y sus efectos en el principio de soberanía”, en *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, obra colectiva junto a J. M. CASTELLS y X. IRIONDO, Eusko Ikaskuntza, Colección Lankidetzan, 1997.
- JÁUREGUI, G. “Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea. ¿Utopía o ucronía?”, Ariel, Barcelona, 1997.
- JÁUREGUI, G. “El Estado, la Soberanía y la Constitución ante la Unión Europea”, RVAP nº 53 II, Enero-Abril 1999.
- JÁUREGUI, G. “Un nuevo pacto político para la convivencia: algunas reflexiones desde la perspectiva jurídico-constitucional”, en Jornadas de Estudio sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe, IVAP, Oñati, 2003.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, J. J. “Principio democrático y derecho a decidir”, Revista d’Estudis Autònòmics i Federals nº 19, 2014.
- KARL, J. C. “Bavaria is Germany, isn’t it? The case of the German Land Bavaria. A historical and political approach”, en *Sub-State entities and co-sovereignty within the EU*, Ezeizabarrena & MacClancy eds., Cuadernos RIEV nº 3, Eusko Ikaskuntza, 2008.
- KEATING, M. “Plurinational democracy and the European order”, en “Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe”, IVAP, Oñati, 2003.
- KEATING, M. ‘The Minority Nations of Spain and European Integration. A new framework for autonomy?’, *Spanish Cultural Studies*, 1.1 (2000).
- KEATING, M. ‘Self-determination, multinational states and the transnational order’, en M. van der Valtt van Praage and O. Seroo (eds), *The Implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Resolution*, Barcelona: UNESCO Catalunya, 1998.
- KEATING, M. ‘So Many Nations, So Few States. Accommodating Minority Nationalism in the Global Era’, en A-G. Gagnon and J. Tully (eds), *Struggles for Recognition in Multinational Societies*, Cambridge University Press, 2001.
- KEATING, M. ‘Nations without States: minority nationalism in the global era’, in Ferran Requejo (ed), *Democracy and National Pluralism*, Cambridge University Press, 2001.
- KEATING, M. ‘Europe’s Changing Political Landscape: Territorial Restructuring and New Forms of Government’, en Paul Beaumont, Carole Lyons and Neil Walker (eds), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Hart, 2002.
- KEATING, M. “The independence of Scotland”, Oxford University Press, 2009.

- KYMLICKA, W. "Linking self-determination and Human Rights: comments on Peter Jones (2015)", in Adam Etinson (ed), *Human Rights; moral or political?*, Oxford University Press, 2016.
- LASAGABASTER, I. "La experiencia estatutaria y la vía soberanista", en "Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe", IVAP, Oñati, 2003.
- LASAGABASTER, I. "Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia", LETE, Bilbao, 2008.
- LESTER, N. "Le Québec vers l'indépendance", *Documentation Française*, 1978.
- LOPERENA, D. "Unidad constitucional y actualizaciones generales y parciales de los Derechos Históricos", en *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos vascos*, UPV/EHU, 1985.
- LOPERENA, D. "Navarra y el nacionalismo compatible", en "Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe", IVAP, Oñati, 2003.
- LOUGHLIN, J. "The regional question, subsidiarity and the future of Europe", en "Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union", Oxford University Press, Oxford, 2003.
- MANCINI, S. "Rethinking the boundaries of democratic secesión: liberalism, nationalism, and the right of minorities to self-determination", *International Journal of Constitutional Law*, 6, nº 3-4, July-October 2008.
- MANCINI, S. "Secession and self-determination", in M. ROSENFELD and A. SAJO (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- MacCORMICK, N. "Is nationalism philosophically credible?", en *Issues of Self-Determination, Enlightenment, rights and revolution series*, Ed. TWINING, Series Editors:MacCormick & Bankowski, Aberdeen University Press, 1991.
- MacCORMICK, N. "Questioning sovereignty", Oxford University Press, 2001.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. "La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: propuestas para una reforma", IVAP, Oñati, 1996.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. "La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 67. 1, enero-junio 2015, Madrid.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. "Disposición Adicional 6ª. Régimen Foral vasco. Disposición Adicional 7ª. Régimen específico de la Comunidad Foral de Navarra", en *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (Directores), Thomson-Reuters/Civitas, 2015.
- MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G. "La defensa jurídica de un Derecho Histórico paradigmático: El Concierto Económico vasco", *Diputación Foral de Bizkaia-Universidad de Deusto*, 2014.
- McLEAN, I. & McMILLAN, A. "State of the Union", Oxford University Press, 2005.
- MEADOWS, M. "Constitutional crisis in the United Kingdom: Scotland and the Devolution controversy", *The Review of Politics*, Vol. 39, No. 1, January 1977.

- MEES, L. “El profeta pragmático: Aguirre, el primer Lehendakari (1939-1960)”, Alberdania, Irún, 2006.
- MICHALSKA, A. “Rights of peoples to self-determination in international law”, en *Issues of Self-Determination, Enlightenment, rights and revolution series*, Ed. TWINING, Series Editors: MacCormick & Bankowski, Aberdeen University Press, 1991.
- MONREAL, G. “La base foral del Plan del Lehendakari Ibarretxe”, en “Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe”, IVAP, Oñati, 2003.
- MUELLER, C. “Secession and self-determination: remedial right only theory scrutinised”, *POLIS Journal* nº 7, 2012.
- MURILLO DE LA CUEVA, E. L. “Comunidades Autónomas y política europea”, IVAP-Civitas, 2000.
- NIETO ARIZMENDIARRIETA, E. “Reflexiones sobre el concepto de Derechos Históricos”, *RVAP* nº 54, 1999.
- NIKOLAIDIS, K. & WEATHERILL (ed), “Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union”, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- PENTASSUGLIA, G. “State sovereignty, minorities and self-determination: a comprehensive legal view”, *Internacional Journal on Minority and Group Rights* nº 9, 2002.
- PÉREZ TREMPES, P. “Las competencias en materia internacional y la Unión Europea”, *Autonomies* nº 22, Barcelona, 1997
- PONS, X. “Legalidad internacional y derecho a decidir”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 27, 2014.
- PRIBA, J. “Sovereignty in Post-Sovereign Society”, Furham, Ashgate, 2015.
- REMIRO BROTONS, A. “Comentario general a la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”, en *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (Directores), Thomson-Reuters/Civitas, 2015.
- RIDAO, J. “La poderosa y alargada sombra de la STC 103/2008 sobre la Ley vasca de consulta en el ejercicio del “derecho a decidir” un nuevo marco político para Catalunya”, *Revista Vasca de Administración Pública* nº 99-100, mayo-diciembre 2014.
- RIDAO, J. “La juridificación del derecho a decidir en España. La STC 42/2014 y el derecho a aspirar a un proceso político del orden constitucional”, *Revista de Derecho Político* nº 91, UNED, 2014.
- RODRÍGUEZ GURTUBAY, A. “La dimensión exterior del autogobierno vasco: representatividad, capacidad contractual y responsabilidad pública internacional a través de los Derechos Históricos”, IVAP, Oñati, 2001.
- RUIZ VIEYTEZ, E. “Réflexions sur la nature de l’autodétermination de la perspective des droits de l’homme”, *Les Cahiers du Centre de Recherche Interdisciplinaire sur la Diversité* nº 3, CRIDAQ, 2012.
- RUIZ VIEYTEZ, E. “Regulando el derecho a decidir: una propuesta”, en *Naciones y Estados en el siglo XXI*, Cuadernos RIEV nº 11, Eusko Ikaskuntza, 2015.

- RUIZ VIEYTEZ, E. “Minority nations and self-determination. A proposal for the regulation of sovereignty processes”, *International Journal on Minority and Group Rights* nº 23-3, 2016.
- SCHEFOLD, D. “La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la UE”, en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, IVAP, 1996.
- SEIDL-HOHENVELDERN, I. “Los Länder austríacos y la Unión Europea”, en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, IVAP, 1996.
- SEYMOUR, M. “Secession as a remedial right”, *Inquiry: An interdisciplinary Journal of Philosophy* nº 50, 2007.
- SUNSTEIN, C. “Debate: Should Constitutions Protect the Right to Secede? A reply to Weinstock”, *Journal of Political Philosophy* nº 9-3, 2001.
- THURER, D. & BURRI, T. “Self Determination”, *Max Planck of Public International Law*, University of Oxford, 2008.
- URRUTIA, I. “Territorial integrity and self-determination: the approach of the International Court of Justice in the advisory opinion on Kosovo”, *Revista d’estudis Autònòmics i Federals* nº 16, 2012.
- URRUTIA, I. “Derecho de autodeterminación y creación de nuevos Estados europeos a partir de la Opinió Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre Kosovo”, *Fórum sobre el dret a decidir. Dret comparat i context internacional*, Institut d’estudis Autònòmics, Barcelona, 2014.
- VAN BOXSTAEL, J. L. “La participación de las Comunidades y Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la UE”, en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, IVAP, 1996.
- VIDMAR, J. “Remedial secession in International Law: Theory and (Lack of) practice”, *St. Antony’s International Review* nº6-1, Oxford, 2010.
- VV.AA. “Naciones y Estados en el siglo XXI: democracia y derecho a decidir”, *Revista Internacional de Estudios Vascos*, Cuadernos nº 11, 2015.
- VV.AA. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, J. DÍEZ-HOCHLEITNER y J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Directores), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Thomson-Reuters/Civitas, 2015.
- WEINSTOCK, D. “Constitutionalizing the Right to Secede”, *Journal of Political Philosophy* nº 9-2, 2001.
- WICKS, E. “The evolution of a Constitution: eight key moments in British constitutional history”, *Hart Publishing*, Oxford, 2007.

Conclusiones del coordinador

Federalismo y Europa de los Pueblos: gobernanza y escalas fluctuantes 471
JOXERRAMON BENGOETXEA CABALLERO

Federalismo y Europa de los Pueblos: gobernanza y escalas fluctuantes

JOXERRAMON BENGOETXEA CABALLERO*

UPV/EHU-ko irakaslea eta EuroBasque-ko Idazkari Nagusia

Tendencias federalizantes frente a tendencias estatistas
Los bloques fundacionales de la integración: Estados versus Pueblos
El Estado (miembro) como fase histórica
¿Tiene Europa un sistema político?
La integración europea desmantela barreras
Hacia una plataforma plural y discursiva de gobernanza europea
Soberanías en transformación
La síntesis ciudadana, una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa

TENDENCIAS FEDERALIZANTES FRENTE A TENDENCIAS ESTATALISTAS

Las dinámicas que se encuentran en el proceso de integración europea pueden presentarse como un vaivén de tendencias centrípetas y de impulsos centrífugos. Las tendencias centrípetas supranacionales europeas generan resistencias por parte de diversos actores estatales o nacionales, mientras que las centrífugas, los nacionalismos y populismos estatales vienen compensadas por intereses globalizadores, como el mercado o por valores cosmopolitas e ilustrados. El federalismo y la Europa de los pueblos que, a priori, pudieran parecer enfrentados como fuerzas centrípetas y centrífugas fluctuantes son sin embargo, una síntesis de la solidaridad europea y de su potencial integrador. También contribuyen a dicha síntesis las concepciones pluralistas de las identidades y la cultura ilustrada de la tolerancia y la fraternidad. Uno de los principios articuladores de dicha síntesis es el principio de subsidiaridad.

* Estas conclusiones no pretenden reflejar todas las contribuciones recogidas en este libro; nacen de una reflexión suscitada por algunas de ellas, especialmente las presentadas en el curso de verano por Lasa, Kostakopoulou, Keating y Bullain, más concretamente del informe que, junto con Iñigo Bullain, elaboramos para la estrategia europea del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Sin embargo, las oleadas de la crisis sistémica que sacude a Europa desde 2008 –crisis financiera, pérdida de poder soberano en materia monetaria, medidas de austeridad para afrontar el déficit público, crisis social, desempleo, pobreza y desigualdades dentro de, y entre, las sociedades europeas, populismos rampantes, xenofobia, islamofobia y posturas euróforas– han puesto el foco últimamente sobre los impulsos centrífugos y la vuelta al “estado nacional”, alimentándose de una cierta nostalgia hacia el pasado¹. La centralidad resiliente de los Estados miembro, como “señores” de la UE, afianza la escala nacional frente a los impulsos federalistas y regionalistas europeos. En América, la victoria de Trump en las elecciones presidenciales ha puesto sobre el tapete el retorno del nacionalismo populista, crítico acérrimo de los derechos de las minorías del multiculturalismo. En Europa ya se vivió el primer shock meses antes, con el referéndum del Brexit. Los memes y *fake news* dominantes, las infiltraciones en las campañas plebiscitarias por parte de empresas dedicadas a la minería de datos, a través de las redes sociales generan una posverdad neonacionalista. Por mucho que el presidente Macron pretenda recuperar el “patriotismo” frente al nacionalismo, se sigue tratando de planteamientos que tienden a acentuar la homogeneidad de valores frente a la diferencia, la preferencia por el grupo propio frente a los “otros”, la securitarización frente a la libertad, el derecho penal del enemigo frente al disenso agónico. La crisis de los sub-prime que sacudió a Europa y USA, y que dura ya una década, es una ocasión propicia para hacer un balance de la situación del proceso de integración, desde la perspectiva de la Europa de los pueblos: federal y sub-estatal o regionalista.

La cuestión federal europea frecuentemente se ha presentado como contraria a los fenómenos de proliferación de entes territoriales autónomos. En principio, la federación requiere una cierta simetría o armonía entre los entes federados y ello parece abogar por la concentración de los mismos. En la Unión Europea esta lógica supondría unas instituciones federales con sus propios poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y unos estados federados con sus correspondientes *trias politica*. Sin embargo este modelo federal paralelo y simétrico no se aplica en Europa. En la UE-28, solo tres Estados miembro –Alemania, Austria, Bélgica– son federales y otros tres –Reino Unido, España, Italia– tienen algunos rasgos federales. Muchos de sus Estados Miembros conciben la Unión Europea como una “liga de naciones”, acentuando sus aspectos diplomáticos e inter-gubernamentales. Los Estados compartirían su soberanía en esta organización internacional cuyos poderes se agotarían con las competencias cedidas y ejercidas en común. Esta visión estatalista de la UE es tan sesgada como la que la presenta como un “estado federal” donde las instituciones supranacionales vaciarían de competencias a los Estados miembro,

¹ Puede consultarse el estudio de Catherine E. de Vries & Isabell Hoffmann para la Fundación Bertelsman, *The Power of the Past, How Nostalgia Shapes European Public Opinion*, en https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/eupinions_Nostalgia.pdf

que pasarían a un status subordinado, donde solo el veto en el Consejo reconduciría hacia la estatalidad soberana. En realidad, la UE es un complejo híbrido donde federación, confederación y organización internacional unas veces compiten y otras veces se complementan.

LOS BLOQUES FUNDACIONALES DE LA INTEGRACIÓN: ESTADOS VERSUS PUEBLOS

Para empezar, los componentes de la UE y de la integración, sus “building blocks”, no son solo los Estados miembros a través de sus ejecutivos o gobiernos “nacionales”. Desde sus inicios los Tratados hacían referencia a los pueblos de Europa, cuya unión cada vez más estrecha, impulsaban los Estados fundadores. Desde hace cinco décadas las personas se convirtieron en los verdaderos arietes de la integración, titulares de haces de derechos y obligaciones que emanan directamente del ordenamiento jurídico comunitario, del acervo común europeo (Van Gend en Loos, 1963). La relación entre ciudadanía, pueblos y estados es compleja. Hace ya una generación que el Tratado de Maastricht introdujo la ciudadanía de la Unión, la subsidiaridad y la dimensión regional, proyectándose así en la escala local, penetrando en la dimensión sub-estatal o infra-estatal, desafiando la lógica federal clásica que se detenía en el nivel estatal. El principio de subsidiaridad pretende llegar hasta las ciudades. Los trabajos recogidos en la primera parte de esta obra colectiva, especialmente los de Keating, Kostakopoulos, o López-Basaguren, nos ilustran estas dinámicas interesantes.

En este complejo e híbrido panorama, los actores regionales se van posicionando directamente y con la mediación de los Estados miembro de los que forman parte. Buscan fórmulas que les permitan participar en la formación de las voluntades de sus Estados, representadas directamente en las instituciones intergubernamentales como el Consejo, o a través de la ciudadanía representada en el Parlamento europeo, co-legislador con el Consejo. También el Comité de las Regiones representa la voz de los “territorios” y de esta forma se articulan y redimensionan las escalas territoriales y de gobernanza. Los trabajos presentados en la tercera parte de esta obra colectiva nos muestran las distintas dinámicas y estrategias utilizadas por las regiones y los instrumentos y mecanismos de los que disponen para representar sus intereses.

Un caso especial lo constituye el federalismo fiscal y los derechos históricos, estrechamente relacionados, aspecto en el que los territorios vascos y navarros muestran peculiaridades propias. La defensa de las competencias de los territorios históricos en materia fiscal y tributaria, reconocidas por el propio Tribunal de Justicia de la UE, y la posibilidad de defender y legislar sobre este fuero, se extiende incluso al *ius tractati*. Los trabajos de Erkoreka e.a. y de Ezeizabarrena, premiados con el Universitas de

EuroBasque, se insertan en esta problemática y permiten desarrollar el modelo de región constitucional autónoma, que se inserta en la dinámica federal europea.

Hemos llegado así a una situación en la que regionalismo y federalismo europeo interactúan y se hacen perfectamente compatibles. En cierto modo el Tratado de Lisboa y el modo en que recoge los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, así como el respeto de la identidad constitucional de los Estados miembros en su estructura territorial interna extendiéndose a la autonomía regional y local han dado satisfacción a las demandas que venían formulando las regiones legislativas de los Estado miembro, reticuladas a través de foros como la REGLEG o la CALRE. Esta aparente satisfacción con el actual estado constitucional en la mayoría de los entes infraestatales de la Unión Europea no nos debe hacer ignorar las demandas que se formulan desde otras regiones-naciones que aspiran a un mayor protagonismo dentro de su status actual o incluso a la estatalidad plena dentro de la Unión para federarse en la misma como nuevos Estados miembro, surgidos de una eventual ampliación interna de la Unión, como la llamara en su día Neil MacCormick. Ello se ha visto en los casos de Escocia o Cataluña, que vienen salpicando esta obra colectiva a través de varias contribuciones, para recordarnos que estamos ante un proceso de integración europea dinámico e inclusivo, flexible en la medida en que no abraza los clásicos dogmas de las formas políticas a las que nos referimos al principio de este resumen. Estos dogmas debemos releerlos a la luz de la evolución histórica, donde el Estado se ve como un proceso de la historia europea que va transformándose.

EL ESTADO (MIEMBRO) COMO FASE HISTÓRICA

La configuración del “estado” moderno en Europa ha sido una experiencia histórica fraguada durante siglos y desarrollada en diferentes fases. En un primer estadio y a través de la coerción, más o menos explícita, se delimitó un *territorio*, más o menos compacto, en el que un soberano ejerce su *administración* y jurisdicción sobre una *población*. Más adelante, se impulsó un *mercado* para la producción y el intercambio de bienes. En un tercer período y mediante un proceso de homogeneización cultural se fraguó la *nación* entre la población, aunque esta fase no se intensificó hasta bastante tarde y en algunos casos, como el belga, el británico, el español, o el italiano, no reemplazó a la realidad multinacional subyacente. Las guerras europeas mostraron las limitaciones del modelo estatal basado en la contienda y centrado en su propio eje de poder soberano y en la racionalidad burocrática weberiana. Posteriormente y a través de la legitimación y de la participación llegaría la *democracia*, que en una fase ulterior, mediante la distribución y la solidaridad, se hizo *social*. La democracia y el constitucionalismo democrático proporcionan un marco para reinterpretar el propio “estado” como el sistema institucional del autogobierno de la ciudadanía. La soberanía reside en el pueblo y se puede proyectar sobre todos los niveles administrativos.

La integración europea puede entenderse así como una nueva fase, la sexta, en la evolución de los estados europeos, en donde todas esas fases previas se proyectan en distintos momentos, grados y velocidades, mientras buscan una articulación conjunta basada en la solidaridad, la igualdad, el respeto al autogobierno y la cooperación, la puesta en común de la soberanía. Territorios, pueblos², administraciones, mercados, valores se reconfiguran en esta Europa emergente y las reacciones populistas al proyecto de integración comparten un sentimiento de pérdida de control o de soberanía, del que acusan al nuevo poder central. La Unión Europea está ahora en una encrucijada donde este proceso histórico puede evolucionar –hacia una transformación europeísta– o involucionar –reconstituyendo el estado nacional³. La existencia en Europa de múltiples sistemas políticos, no exclusivamente ceñidos a los Estados miembro, plantea interrogantes sobre su posible articulación en un sistema político pan-europeo.

¿TIENE EUROPA UN SISTEMA POLÍTICO?

La construcción de un nuevo ordenamiento jurídico articulador de los mercados y de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales no ha venido acompañada de un sistema político. La Unión Europea no cuenta con una identidad político-cultural ni con una lealtad asimilable a la que disponen la mayoría de sus Estados Miembros. Las cumbres del Consejo Europeo son una imagen que ilustra perfectamente la aglomeración de sistemas. Tampoco cuenta Europa con una estructura política propia que otorgue voz a sus agentes políticos más allá de los Estados miembro, de las redes territoriales nacionales, donde se articula el autogobierno, y ello a pesar de los órganos de consulta – Comité Económico y Social de la UE, Comité de las Regiones. La UE es vista por muchos esencialmente como un espacio económico sin identidad social ni capacidad decisional democrática, salvo en una forma más bien remota, ordenado a través del reconocimiento mutuo impulsado por la Comisión y de la no-discriminación como principio apuntalado por el Tribunal de Justicia, estimulado por la iniciativa de las personas.

El papel secundario, pero creciente, del Parlamento Europeo en la orientación política de la UE es una característica relevante de un proceso con notables rasgos oligárquicos, esencialmente controlado por los gobiernos de los Estados Miembros a través del

² Desde la perspectiva demográfica, cultural y política. La demografía es especialmente relevante, no solo por las bajas tasas de natalidad y el envejecimiento de la población europea, sino por su desarrollo relativo en comparación con las regiones vecinas: “en 1980 la UE tenía más habitantes que África subsahariana; hoy tiene dos veces y medio menos y en dos generaciones África subsahariana alcanzará 2.500 millones de habitantes, cinco veces más. No es realista pensar los grandes diferencias de renta a favor de Europa y de población a favor de África no vayan a ejercer una enorme presión migratoria” (Branco Milanovic, Migration into Europe: a long-term solution” *Social Europe*, 19 Nov 2018).

³ Tamara Perisin and Sinisa Rodin (eds), *The Transformation or Reconstitution of Europe*, The Critical Legal Studies Perspective on the Role of Courts in the European Union, Hart, Oxford 2018.

Consejo Europeo. La opinión pública europea se gesta muy lentamente. El ambicioso artículo 3, 3 del TUE expresa una visión centrada en el mercado que se pretende hacer compatible con valores sociales, políticos y culturales:

“3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.”

Por otro lado, la globalización ha mantenido abierto el espacio europeo y en ese sentido se ha convertido en un obstáculo a la consolidación y federalización de su sistema político como autogobierno democrático. También ha debilitado la posición hegemónica de los Estados europeos que, individualmente considerados, han tendido a competir en lugar de cooperar. La crisis sistémica en la que está inmersa la UE, ha ido derivando hacia un conflicto (velado) entre Estados miembros, que obedecen a retos reales o imaginados, relacionados con su diferente historia, cultura, estructura económica y su posición geopolítica. Tales divergencias plantean aún con mayor fuerza la necesidad de europeizar la UE y de profundizar en la integración, respetando la pluralidad interna: unida en la diversidad. Para ello tres principios analizados a lo largo de este libro son irrenunciables: la democracia, el federalismo y la subsidiaridad.

El proceso integrativo está provocando una redefinición (re-scaling lo llama Keating en este libro) de los espacios territoriales y funcionales de los Estados europeos, de los entes sub-estatales y de los actores transnacionales. Un largo proceso que se inicia tras la II Guerra Mundial, cuando se atlantizó la defensa y la monetarización quedó vinculada al dólar. Más tarde, con las comunidades europeas, se comunitarizó el comercio y se coordinaron algunas políticas. Aunque las posteriores reformas de los Tratados incorporaron nuevas políticas y poderes, notablemente en materia de justicia civil y penal, el final de la Guerra Fría volvió a plantear en Europa, a un número aún mayor de Estados, su inadecuación militar y económica para con una dimensión cada vez más global. La cooperación en política exterior, de seguridad y defensa no termina de arrancar, a pesar de las declaraciones de Macron y Merkel a favor de un ejército europeo para “salir del paraguas de Estados Unidos” dentro de la OTAN. La posible salida del Reino Unido de la UE, Brexit, pondrá en evidencia la hipertrofia francesa en el nuevo escenario europeo de defensa.

Mientras que la legitimación del Estado había radicado históricamente en su capacidad para asegurar las fronteras y los flujos de personas, bienes, capitales y servicios que las pretendían cruzar, la legitimidad de la UE ha residido en el desmantelamiento de las fronteras internas entre sus Estados Miembros. Una tensión política que se ha conducido pacíficamente dado que la UE no se ha construido por la fuerza, sino sobre la base de consensos y adhesiones voluntarias, y que la resistencia a la integración tampoco se ha sostenido en la coerción ni en la unilateralidad. La UE ha logrado afianzar la paz en Europa y las crisis se resuelven mediante el diálogo y la negociación y esto en si ya es un avance civilizatorio. El derecho y la economía han asegurado un proyecto transitorio y acumulativo hacia un destino consistente en una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa donde la ciudadanía goza de derechos, garantías y remedios. La libre circulación de personas es un acervo de consecuencias políticas incalculables. La ciudadanía ha ido cobrando voz, y no se puede descartar que esté emergiendo una identidad europea, un territorio de libertad, seguridad y justicia, sin fronteras. Pero la libre circulación de la ciudadanía europea contrasta peligrosamente con el control de la entrada y la circulación de los no-europeos, y la política de inmigración sigue siendo aún más estatal que la de asilo. Los Estados se reconocen a si mismo a través de sus demarcaciones, y tienden a reafirmar sus jurisdicciones.

LA INTEGRACIÓN EUROPEA DESMANTELA BARRERAS

En un sentido civilizatorio, la integración europea puede interpretarse como un proceso de des-diferenciación legal, económica y cultural. Tras cerca de cinco siglos de separaciones y alejamientos estatales, las barreras internas han descendido y algunas externas se han elevado. El marco de la UE ha procurado fuertes poderes regulatorios en casi todos los campos del mercado interior, aunque con limitadas capacidades administrativas y una muy débil capacidad fiscal. Ciertamente, los Estados-miembro siguen siendo los pilares administrativos y ejecutivos del edificio europeo y, a través del Consejo, aseguran su rol como poder normativo, co-legislador, reforzando el carácter intergubernamental e internacional de la UE, frente a los rasgos más supranacionales de su marco institucional. Pero, el Consejo co-legisla con el Parlamento Europeo y, haciendo de la necesidad virtud, puede igualmente considerarse que la UE se apoya sobre las administraciones de sus estados miembros y sobre sus jurisdicciones, sin necesidad de crear estructuras federales paralelas, lo cual refuerza la cooperación leal.

La formación de un centro regulatorio como el que se ha ido construyendo en la UE no significa que en un futuro vaya a tratarse de un Estado, menos aún de un Estado-nación. La democratización institucional de Europa –patente en el Parlamento europeo y en la articulación de parlamentos estatales– no resulta necesariamente en un mero electoralismo de fachada, pero tampoco asegura la cercanía o proximidad al demos

que representa. Para ello será necesaria una estructuración de carácter político, tanto entre individuos, colectividades, asociaciones y territorios, como entre corporaciones y burocracias. De ahí que contar con estructuras y procesos de construcción sistémica que faciliten la integración cultural, los derechos sociales y de participación política resulte crucial. Aquí entran los aliados imprescindibles de la integración, los pueblos. En esa tarea vertebradora la acción europeizadora de unidades subestatales –los pueblos, las naciones sin estado propio, las regiones– resulta muy importante. Los pueblos pueden construir Europa desde abajo, por delegación y representación en un proceso en que las élites decisorias y regulatorias europeas deberían rendir cuentas desde arriba. Construir Europa desde la base, tejer una red de intereses que supere el ámbito regional o estatal, no sólo es competencia y responsabilidad de las autoridades centrales sino también de los poderes regionales y autónomos. En realidad es también tarea de la ciudadanía, celosa guardiana de su autogobierno democrático. En este sentido la iniciativa legislativa ciudadana, que puede recibir un nuevo impulso cuando se apruebe el nuevo reglamento propuesto por la Comisión en 2017⁴, tiene el potencial de convertirse en una de los instrumentos de empoderamiento de la ciudadanía.

HACIA UNA PLATAFORMA PLURAL Y DISCURSIVA DE GOBERNANZA EUROPEA

La complejidad de un proyecto que agrupa a casi una treintena de Estados y a más de 500 millones de ciudadanos es un rasgo ineludible de la integración. A cada “pueblo” le preocupa una cuestión distinta: la defensa a los bálticos, la inmigración a los “germanófonos” e italianos, el comercio internacional a todos, la falta de un gobierno económico a los países del sur, el Brexit a todos, el desempleo a los países del sur, la intervención financiera a Grecia, la crisis de los refugiados a los países del Sur y a los nórdicos, la frontera en la Isla Esmeralda, a Irlanda, el terrorismo yihadista, a todos, la inestabilidad del Sahel, a los países del Sur, etcétera.

Algunos aspectos como el inter-gubernamentalismo institucional o la vocación constitucional de sus tratados, su orientación al mercado, o la tensión federal entre las autoridades del nuevo centro y los Estados, así como la difícil separación entre asuntos internos y externos, complican sobremanera su interpretación, máxime en un contexto de gobernanza multinivel. Además, la UE dispone de una múltiple tipología competencial, según que los Estados hayan decidido transferir la decisión al nuevo centro, compartirla o reservarse el dominio. Por otro lado, la transferencia a favor de la UE puede dejar la decisión en manos de los representantes de los gobiernos y del Parlamento Europeo, de los máximos dirigentes políticos estatales reunidos en el Consejo Europeo, o bien

⁴ COM(2017) 482 – 13.09.2017

traspasarla a instituciones supranacionales independientes como la Comisión, el Tribunal de Justicia o el Banco Central Europeo.

Pero además de concebirla en términos de transferencias de poderes, la Unión se puede plantear como plataforma donde se ejercen conjuntamente dichos poderes –se trate de competencias exclusivas o compartidas– y donde se puede marcar la diferencia regulatoria mundial. Piénsese en políticas punteras como la lucha contra el cambio climático, la evolución del modelo social europeo, la economía circular, la protección de los derechos humanos. Podemos preguntarnos sobre la escala más adecuada para actuar, pero en todo caso son políticas que deben partir de la ciudadanía, de los pueblos de Europa, a través de su articulación en partidos y movimientos, ONGs y grupos de interés, pero también de sus niveles institucionales (gobernanza multinivel). Las escalas son múltiples en todas estas cuestiones y las formas tradicionales de acción estatal quedan obsoletas e ineficaces.

La integración se ha ido desarrollando a través de la coexistencia de métodos comunitarios e intergubernamentales que han consolidado a una élite tecno-burocrática de ámbito europeo ligada a otra nacional en cada Estado miembro. La transformación democrática del nuevo centro europeo pasa por la articulación, movilización y organización de una voz europea. Este ágora europea que viene reivindicando Jürgen Habermas⁵ debe acompañarse por una cooperación entre los sistemas comunicativos y discursivos europeos, no solo por los parlamentos sino también por los mass media y las redes sociales. Es decir, por la construcción de un sistema político donde la producción política de sus instituciones sea la expresión de una democracia europea y la articulación normativa de ese deseo difuso de una Europa políticamente eficaz. De momento, sin embargo, las instituciones europeas, tanto intergubernamentales como supranacionales, toman decisiones sobre algunas áreas federalizadas sin asumir responsabilidades políticas, es decir, sin mecanismos de censura electoral, y sobre todo sin esa necesaria fase de deliberación racional. Esto se percibe claramente en la nueva gobernanza económica y financiera (control del déficit y la deuda pública), pero también en la política de la competencia y el control de las ayudas de estado.

El marco decisional de gobernanza se ha convertido en un tira y afloja repleto de complicidades donde la jerarquía supranacional ajena al control democrático trata de aumentar las áreas de producción política comunitaria. Si puede decirse que la democratización

⁵ Véase, su contribución en Social Europe “New’ perspectives for Europe”, 22-10-2018, donde afirma que “los riesgos asociados con un mundo en transformación han calado en la conciencia pública y han alterado las perspectivas sobre Europa. También han dirigido la atención del gran público hacia el contexto global en el que hasta ahora los países europeos se han encontrado bastante cómodos. Ha ido creciendo la percepción de la opinión pública a través de las naciones europeas de que los nuevos retos afectan a cada país *de la misma manera* y que por ello el mejor modo de superarlos es *juntos*. Ello refuerza un deseo difuso de una Europa políticamente eficaz”.

equivale a la responsabilidad política electoral de quien toma las decisiones, la rendición de cuentas, así como la representación por parte del pueblo soberano en los distintos niveles institucionales, en la UE la legitimidad del legislativo y ejecutivo comunitario —el Consejo— es remota y distante, aunque se mantenga una precaria legitimidad intergubernamental indirecta, no siempre sometida al mandato o control de los respectivos parlamentos estatales. La Comisión ahora recibe una legitimidad del Parlamento, pero de modo indirecto. Mientras la legitimidad identitaria y democrática se ha sostenido en un ámbito local, la legitimidad de la integración europea se ha justificado doblemente en la eficiencia que aporta la defensa de intereses supraestatales, y en sus beneficios para la ciudadanía de la Unión. En otras palabras es al mismo tiempo transnacional y personal. Era una legitimidad basada en outputs, más que en la pura representación de los niveles políticos de la ciudadanía (los pueblos, los demos soberanos). La clave está en la interacción entre estas dos dimensiones, la transnacional del mercado único y los espacios sin fronteras, y los derechos de las personas en esa nueva escala territorial: los estados pasan a ser facilitadores de esas nuevas legitimidades. Y esto les costará asumirlo si se aferran a las concepciones tradicionales de soberanía, que airean los populismos nacionalistas.

SOBERANÍAS EN TRANSFORMACIÓN

La cuestión de la soberanía ha quedado así ligada al sujeto que decide qué cuestiones y de qué manera serán resueltas democráticamente, y cuales por el contrario se dejarán en manos de “expertos” o técnicos (tecnocracia). De esta manera, en la UE el control sobre ciertas decisiones que se dejan en manos de “expertos” son sustraídas al control de los electorados y parlamentos estatales, y pasan a estar dominadas por la lógica de unos Tratados cuya ideología de “economía social de mercado” actúa como paradigma para la construcción de un nuevo orden constitucional.

Perdiendo el calificativo de “social”, la UE se ha convertido en un instrumento post-democrático y post-soberano que está siendo empleado para precarizar el *welfare state*, aunque estas dinámicas vienen favorecidas o esgrimidas como fuerza inexcusable desde élites nacionales neoliberales. No es la UE quien provoca la degradación del estado del bienestar, sino las políticas de precarización que frenan la redistribución en los Estados miembros, responsables de las políticas sociales y laborales. Portugal proporciona un caso interesante de reversión de esas políticas. Bien es cierto que la adopción a escala europea de unos estándares mínimos de protección, en línea con las recomendaciones de la OIT por ejemplo, pondrían un freno a esas tentaciones neoliberales de los Estados miembros. Respecto de la gobernanza financiera y monetaria, la UE, a través de una tecnocracia de inspiración neoliberal, sí ha pasado a ser el centro político responsable de la gestión macroeconómica que determina las reglas a aplicar sobre aquellas áreas comunitarizadas que se negocian entre intereses gubernamentales y corporativos.

Interesa por ello compensar esta involución haciendo que la política económica avance más allá del control del déficit público, la deuda pública y la inflación.

En un proceso que se ha prolongado durante décadas las élites nacionales —en foros europeos y nacionales— han ido desplazando la política hacia áreas tecnocráticas limitando la responsabilidad política electoral al nivel nacional. Estas élites pueden así optar por decidir de manera supranacional (por mayoría cualificada) o intergubernamental (por unanimidad). Pero sin embargo, los representantes de la ciudadanía en el Parlamento Europeo no pueden decidir sobre las materias federalizadas en el marco de la UE donde se ha traspasado a las instituciones europeas la tarea de racionalidad económica desconectada de su legitimidad democrática. Al mismo tiempo, se ha mantenido al Estado como fuente de legitimidad política, cultural y social, aunque mermado en su capacidad decisoria y en su margen de acción y financiación. La eficiencia económica y el equilibrio presupuestario, convertida en criterio máximo de la política, se negocia con los propietarios de recursos financieros (acreedores globales) y sus representantes, muchos de ellos cooptados para ejercer funciones públicas.

Mediante la integración, Europa vive en una paradoja democrática porque la destrucción de la nación política, el *demos*, no ha sido sustituida por una estructuración política europea. Este es un reto para los federalistas europeos. Aunque el actual diseño institucional previene contra una estructuración política europea, su capacidad de producción política es suficiente para debilitar la legitimidad y representatividad del Estado. Así, la ciudadanía europea vive al interior de los Estados en una democracia sin política y en la UE una política sin democracia. El modelo federal cooperativo basado en la subsidiariedad y en la rendición de cuentas puede compensar esta situación solo si viene acompañado de la construcción de un ágora europeo, superpuesto al ágora estatal y nacional, regional y local. La dimensión transnacional donde se mueve cómodamente actores no estatales con gran poder decisorio y normativo escaparía a esta federalización, por lo que urge repensar los mecanismos de control y fiscalización ciudadana.

LA SÍNTESES CIUDADANA, UNA UNIÓN CADA VEZ MÁS ESTRECHA ENTRE LOS PUEBLOS DE EUROPA

Dado que la integración europea provoca una incoherencia creciente entre las identidades, instituciones y el espacio de socialización, vivimos una disyunción en Europa. La creciente fragmentación de intereses e identidades es el resultado de un proceso de redefinición de espacios territoriales y funcionales condicionado por la interacción entre raíces y opciones; cierres y salidas; individuos y colectividades. Nos encontramos ante un panorama donde cabe especular que si al empoderamiento del individuo-consumidor no le acompaña una estructuración política ciudadana, las tensiones territoriales entre Estados

pueden llevar a la implosión del proyecto europeo. Y no es difícil adivinar que si no se define y articula el espacio europeo su estructuración política no ocurrirá.

Si atendemos a su dimensión económica y cultural, los retos de la europeización y de la democratización perfilan cuatro posibles alternativas, según se trate de favorecer la opción de la integración supranacional o por el contrario una salida favorable a la independencia estatal. La elección a favor de una u otra de esas variantes corresponde a cada ciudadano de manera individual como también en su dimensión colectiva a sus instituciones. Las unidades territoriales, mediante sus instituciones y actores socio-políticos, deben ser conscientes de esas alternativas y de sus responsabilidades dado que el futuro de la integración europea está en juego como nunca antes.

Las posibles alternativas de la integración europea proyectan cuatro variantes, o tipos ideales. La primera de las opciones conduciría a promover un mercado social europeo que estaría acompañado de una europeización cultural. Es decir, más Europa pero con contenido social. La segunda opción sería la de más Europa pero orientada por el neoliberalismo económico. Es decir profundizar en la integración en tanto que acumulación de poder en un nuevo Centro europeo desde donde promover la inmolación del estado nacional como garante hasta la fecha de una democracia social. Se trata de la opción que desde las instituciones europeas promueve una élite asociada a las grandes corporaciones. Frente a semejante orientación ideológica ha ido creciendo en los Estados Miembros una reacción nacionalista, tercera alternativa, que está derivando en una apuesta por el cierre económico y cultural de las fronteras estatales y que políticamente se expresa en un rampante populismo (de derechas). Finalmente, una cuarta variable favorecería la disolución europea en favor de una globalización económica y cultural de espacios transnacionales con geometría variable.

La perspectiva neoliberal promueve un proyecto económico y cultural que implica la desaparición del marco nacional y social de solidaridad y redistribución desarrollado por el Estado del bienestar durante el siglo pasado y que además pretende erradicar la posibilidad de construir un poder social supraestatal en la UE. Ello no significa que elimine la escala estatal o nacional-estatal, sino más bien que la refuerza en sus aspectos tradicionales, regalianos, y para ello, no escatima en la re-centralización⁶.

⁶ No es casual que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa haya advertido sobre estos riesgos: “Hoy en día los gobiernos están recurriendo a argumentos económicos para re-centralizar y retomar competencias. Los presupuestos locales se están estrujando. Se está restringiendo la libertad de las autoridades locales para incrementar sus ingresos mediante la fiscalidad y para decidir cómo destinar sus recursos. El Secretario General del Congreso de Poderes Locales y Regionales, Andreas Kiefer, al dirigirse a al Comité de Ministros en diciembre de 2017 subrayó que la recentralización iría en contra de las expectativas del pueblo, que está deseoso de responsabilizarse por sus comunidades. Tanto el Congreso como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa han expresado esta preocupación en una serie de textos - Resolución 357(2013) y Recomendación 340(2013) del Congreso y Resolución 1886 (2012) acerca de las medidas de austeridad como un peligro para la democracia y los derechos sociales; y

Aunque la apuesta real y decidida por un modelo social europeo es una opción hasta la fecha minoritaria entre la clase política, es la alternativa que a nuestro juicio mejor define, desde su origen, al proyecto europeo, donde todos los niveles de gobernanza –local, regional, (nacional), estatal, transnacional y supranacional– se articulan y coordinan en beneficio de la ciudadanía. Es además la opción del propio Tratado de Lisboa, cuando define el modelo europeo como “economía social de mercado”, en un difícil equilibrio entre una Europa de carácter social y otra de vocación neoliberal. Por otro lado, y en cualquier caso, el mantenimiento de una diversidad cultural enraizada en colectividades territoriales sub-estatales plantea a la integración otras variables plurinacionales y regionales, que se exploran en este libro.

Resolución 1884 (2012) de la Asamblea acerca del impacto de la crisis económica sobre las autoridades regionales y locales de Europa. Además, en 2017, Thorbjørn Jagland, Secretario General del Consejo de Europa, advirtió a los Estados miembro de los peligros del populismo y nacionalismo rampante y recordó que una distribución equilibrada de los poderes en todos los niveles de gobierno es uno de los pilares de cualquier estado democrático al representar uno de los componentes esenciales de los imprescindibles *checks and balances* ... una democracia regional y local fuerte acerca la democracia al pueblo y de esa forma afianza la estabilidad democrática”. Véase Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “The role of national parliaments in successful decentralisation processes”, a cargo del Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, Relator: Mr Luís LEITE RAMOS (puntos 16-18) y véase también Council of Europe (2017), “Populism – How strong are Europe’s checks and balances?”, Informe del Secretario General del Consejo de Europa sobre el estado de la democracia, los derechos humanos y el principio de legalidad (nuestra traducción).

Anexos

- Aportaciones al debate sobre el futuro de Europa: Hacia una Europa federal y social.....* 487
CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO (EUROBASQUE)
- Entrevistas sobre la participación de las entidades sub-estatales en el escenario de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea* 499
MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ, SANTIAGO LARRAZABAL BASAÑEZ,
GEMMA MARTÍNEZ BÁRBARA y JOSÉ GABRIEL RUBÍ

Aportaciones al debate sobre el futuro de Europa: Hacia una Europa federal y social

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO (EUROBASQUE)

RESUMEN EJECUTIVO

A comienzos de 2017, las instituciones comunitarias abrieron un debate sobre el futuro de Europa en el que invitaron a participar al conjunto de Estados, pueblos, regiones y sociedad civil. El Consejo Vasco del Movimiento Europeo, como respuesta a este requerimiento, inició un proceso de reflexión sobre el futuro de Europa, abierto y participativo, y que debía culminar con la redacción de un documento propio que incluyese aportaciones concretas a este debate.¹

El texto que se presenta se ha elaborado sobre la base de una ponencia inicial, enriquecida con aportaciones de la Junta directiva, de diversas personas expertas en integración europea, de los miembros de la Asamblea General de Eurobasque, de jóvenes y de diversas asociaciones de la sociedad civil.

Eurobasque, fruto de esta amplia reflexión, concluye que Europa es más necesaria que nunca y que es preciso reforzar el proceso de integración política europea, si bien el modelo de integración y algunos elementos de su diseño institucional deberían ser revisados, completados y mejorados. En particular, destaca la necesidad de fortalecer su dimensión social, desarrollando y fortaleciendo la solidaridad europea, y su vocación federal, avanzando hacia un modelo político más democrático y eficaz, que necesariamente debe fortalecer la dimensión comunitaria y regional de las decisiones, e incluir en su modelo de gobernanza a las nacionalidades constitucionales y las regiones con competencias legislativas.

¹ La Junta Directiva del Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Eurobasque, reunida el 13 de julio de 2017 en Donostia, adoptó el *Acuerdo de EuroBasque referente a la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017 sobre el Futuro de Europa*, en el que recibía con profundo interés la *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la UE* (Resolución 2014/2248 (INI)), y consideraba dicha resolución como el punto de partida de su propia reflexión en el marco del Debate sobre el futuro de Europa y del 70 aniversario del Congreso de Europa, celebrado en La Haya en mayo de 1948.

I. INTRODUCCIÓN

- a. Los vascos sufrimos, como el resto de pueblos europeos, el fascismo, la dictadura, el exilio y las guerras. Pero también nos sumamos desde el primer momento al sueño de unir políticamente el continente de forma pacífica y democrática. Las autoridades democráticas vascas del exilio participaron en el Congreso de Europa de La Haya de 1948 y en todas las iniciativas que trataban de construir una Europa democrática en paz.
- b. La Unión no ha sido construida en base únicamente a intereses, por muy legítimos que éstos sean, sino en base a unos sólidos valores compartidos. Debemos recordar y enfatizar esta visión humanista de Europa en el presente debate: la lucha contra los fascismos y la negación de la guerra como mecanismo de resolución de conflictos, a la vez que la defensa de la dignidad humana, de la libertad y de la solidaridad, de la democracia; en definitiva, la centralidad de la persona en la política.
- c. El Consejo vasco del Movimiento Europeo – *Eurobasque*, vio con profunda preocupación la negociación del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 con el gobierno británico, que terminó con la aceptación de un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, en el caso de que se hubiese producido en el referéndum británico un resultado favorable a permanecer en la UE.
- d. Aun considerando el resultado del referéndum británico una mala noticia, por las graves consecuencias que tendrá para los ciudadanos de las islas y del resto de Europa, *Eurobasque* se alegra de que nunca haya entrado en vigor el acuerdo referido al mencionado nuevo estatus británico, en particular la aceptación de que algún Estado miembro pudiese quedar liberado del compromiso con una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. Este compromiso no es un peaje a pagar, como muchos partidarios del Brexit proclamaron durante la campaña electoral, sino la piedra angular del proceso de integración. Tal y como señalaron los 27 gobiernos junto con las instituciones de la Unión Europea en su Declaración de Roma del 25 de marzo de 2017, “la unidad de Europa es tanto una necesidad como *nuestra libre elección*”.
- e. *Eurobasque* quiere recordar que este renovado impulso a la integración europea que estamos viviendo, del mismo modo que sucedió en la segunda mitad de la década de 1980, ha sido en buena medida propiciado por el Parlamento Europeo. Queremos poner en valor el *Proyecto de Informe sobre posibles evoluciones y ajustes del sistema institucional actual de la UE*, de 5 de julio de 2016, así como las tres resoluciones aprobadas el 16 de febrero de 2017, entre las cuales destacamos particularmente la referida a *posibles modificaciones y*

ajustes de la actual configuración institucional de la UE, así como la Resolución sobre las negociaciones con el Reino Unido tras su notificación de que se separará de la UE, de 5 de abril de 2017. También valoramos positivamente los trabajos realizados por la Comisión Europea, en particular su Libro Blanco sobre el futuro de Europa y los distintos documentos de reflexión.

- f. *Eurobasque* considera que la Europa que queremos y necesitamos requiere de una reforma en profundidad de los tratados que deberá producirse mediante una *Convención* ampliamente representativa que incluya a representantes de los parlamentos estatales y de las nacionalidades constitucionales, gobiernos de los Estados, Comisión, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, así como abierto de forma efectiva a la participación de la ciudadanía europea y de la sociedad civil.
- g. Del mismo modo, apoyamos la crítica del Parlamento Europeo a la idea de una “Europa a la carta” o de una “Europa de dos velocidades”, por ser contraria al espíritu fundacional de la construcción europea. La posibilidad de elegir políticas, por todos los Estados y en todas las áreas, amenaza con convertir la Unión en una entidad política con escasa coherencia, con grandes problemas de gestión y de casi imposible explicación a los ciudadanos.
- h. En cualquier caso, si no hubiese voluntad política suficiente para avanzar todos a la vez, deberá encontrarse una fórmula para que quienes mantienen su fidelidad al proyecto inicial puedan reforzar “los cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre los pueblos” y “las instituciones capaces de guiar un destino en adelante compartido”², para seguir avanzando hacia la *Federación europea* a que Robert Schuman hacía referencia en su Declaración del 9 de mayo de 1950.³ En este sentido, debería explicitarse que éste es el fin último de la integración europea.
- i. También es necesario reforzar los mecanismos comunitarios de toma de decisiones e implementación de las políticas europeas, limitando el intergubernamentalismo y volviendo a equilibrar el funcionamiento institucional apuntalando la dimensión comunitaria, que constituye el corazón del proceso de integración.

² “Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l’instauration d’une communauté économique les premières assises d’une *communauté plus large et plus profonde entre des peuples* longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d’*institutions capables d’orienter un destin désormais partagé*” (Tratado constitutivo de la Comunidad europea del carbón y del acero, 18 abril 1951, cursivas añadidas). ³

“La mise en commun des productions de charbon et d’acier assurera immédiatement l’établissement de bases communes de développement économique, première étape de la *Fédération européenne*, et changera le destin des régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.” (cursivas añadidas).

- j. No conviene olvidar que la Unión se creó por las insuficiencias de los Estados para abordar y solucionar problemas de carácter europeo e internacional. Los Estados no pueden pretender monopolizar la gestión y el control de la Unión, porque se limitaría en gran medida su potencial. Además, es necesario que la UE sea más visible, para contribuir a que los ciudadanos tengan una idea real de las acciones y responsabilidades de la Unión Europea, de los Estados y de los demás niveles de gobierno.
- k. Partiendo de estas reflexiones generales, a continuación se detallan algunas propuestas que intentan enriquecer el debate sobre el futuro de Europa que se está produciendo en la actualidad.

II. NUEVAS COMPETENCIAS PARA UNA MAYOR Y MEJOR INTEGRACIÓN EUROPEA

1. Transferencia de nuevas competencias a la UE en materia social, más allá de las que actualmente detenta, de simple apoyo y complemento de la acción de los Estados miembros. En concreto, se propone modificar el art. 153 del TFUE para otorgar capacidad jurídica a la UE en materia de condiciones de trabajo, entorno de salud y seguridad, seguridad social y protección social, lucha contra la exclusión social, etc. Sobre la base de la nueva competencia, se sugiere, en particular, la creación de un Salario Mínimo Europeo en función del distinto coste de la vida de cada país y la creación de un sistema europeo de garantía de ingresos mínimos, que completaría a los sistemas estatales o regionales. Se podría establecer una horquilla del SMI europeo (por ejemplo, entre el 50% y el 85%) que fijaría el legislador estatal o regional competente. Los gastos destinados a esta política social no deberían computar a efectos del cálculo del déficit y deuda.
2. Es necesario contar con los jóvenes en el presente debate sobre el futuro de Europa. Para fomentar su participación democrática, se propone que en las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 tengan derecho de voto todas las personas mayores de 16 años.
3. Recoger en los tratados que el Parlamento Europeo elegirá al presidente de la Comisión de entre los candidatos presentados por los partidos a las elecciones europeas. Este vínculo directo entre el voto ciudadano y la elección del Presidente de la Comisión facilitaría la inteligibilidad del sistema político comunitario y el acercamiento de los ciudadanos a las instituciones.
4. Sustituir la composición nacional de la Comisión Europea por otra más racional y eficaz, con menos Comisarios y terminando con el principio de que cada

Estado deba tener un puesto, sujeto a un sistema de rotación o compensación que asegure que no habrá sesgos nacionales en la elección de los comisarios y comisarias.

5. Iniciativa legislativa ciudadana. El art. 11.4 del TUE establece que: “Un grupo de al menos un millón de ciudadanos/as de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados”.

Considerando que esta disposición ha sido muy bien acogida por la ciudadanía, que permite avanzar en la mejor legitimidad de la Unión Europea, pero cuyo desarrollo ha mostrado no ser suficiente para que las iniciativas ciudadanas tengan el impacto político y legislativo que merecen, se propone aumentar la exigencia en los requisitos que la Comisión deberá cumplir para rechazar una solicitud ciudadana. En particular, se propone que la justificación para rechazar la solicitud sea examinada y validada por el Parlamento Europeo. Si el Parlamento Europeo considera que tales justificaciones no están suficientemente acreditadas, pedirá explicaciones a la Comisión y podrá debatir tal solicitud en el comité más apropiado para examinar su viabilidad.

6. En el contexto de la armonización impositiva en la UE, modificar el procedimiento legislativo especial y la unanimidad por el Consejo, previstos por los arts. 113 y 115 del TFUE, por el procedimiento legislativo ordinario con el Parlamento Europeo, lo que facilitaría la adopción de Directivas de armonización fiscal, que puedan establecer, por ejemplo, unos tipos mínimos y máximos del impuesto de sociedades y eliminar así el dumping fiscal.
7. Aumento del presupuesto y los recursos propios de la Unión Europea. Entre otras medidas, se sugiere la imposición de una tarifa común para las transacciones financieras y un gravamen en la frontera de la UE a las empresas importadoras contaminantes.
8. Introducir en los tratados los principios de primacía y efecto directo del derecho comunitario sobre el derecho de los Estados, dentro de los poderes y políticas de la UE. Es necesario recuperar lo establecido por el tratado constitucional, ya que no es suficiente con la declaración adjunta al Tratado de Lisboa. Es la interpretación coherente con el principio de ceder competencias en el que se fundamenta la construcción europea desde la declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950.

III. OTRAS POSIBLES ÁREAS DE AVANCE

1. Avance hacia una política común europea para la gestión de la crisis humanitaria de los refugiados.
2. Articular un mecanismo, mediante una competencia compartida entre los Estados miembros y la UE, por el que la Unión Europea pueda conceder la ciudadanía europea a personas que no sean nacionales de ningún Estado miembro, bajo ciertas condiciones y supuestos.

Las Delegaciones de la Unión podrían completar los servicios ofrecidos a los ciudadanos por los Estados fuera del territorio de la Unión y la Unión Europea podría comenzar a desarrollar una política efectiva, autónoma y coordinada con los Estados, en relación con los refugiados y exiliados. Una medida transitoria para facilitar este avance podría ser la creación de una tarjeta verde europea, gestionada por la Comisión Europea.

3. Medidas para fortalecer la creación de medios de comunicación que operen en más de tres Estados y tres o más lenguas, con el fin de fortalecer una opinión pública europea.
4. Todos los estudiantes europeos deberían poder realizar una estancia de al menos un semestre en otro país de la Unión mientras cursan sus estudios obligatorios. Para ello la UE debería movilizar recursos para financiar esta iniciativa, principalmente mediante un sistema de becas suficiente para las familias con menos recursos.
5. Debería impulsarse y facilitarse, incluyendo subvenciones financiadas por la UE, el aprendizaje de las lenguas europeas en todos los países miembros (con carácter urgente las oficiales en los respectivos Estados y regiones, y paulatinamente todas las lenguas, por constituir el mejor acervo cultural común de la Unión).
6. Creación de una Universidad pública europea, con sedes y campus en todos los países miembros y financiada con cargo a recursos propios de la UE. Su objetivo sería completar los sistemas universitarios nacionales y recoger las mejores prácticas universitarias europeas y mundiales, tanto en lo académico e investigador como en su organización y funcionamiento interno, sirviendo de inspiración y siendo elemento tractor de la innovación en todo el sistema universitario y productivo europeo. Podría comenzar por grados y posgrados novedosos en áreas emergentes y transdisciplinares de interés común europeo o donde la dimensión europea aporte un valor añadido.

7. La Comisión Europea elaborará un informe sobre el establecimiento de un mínimo curricular en los diferentes sistemas educativos y regionales de los Estados miembros con el objetivo de que todos los europeos conozcamos nuestras relaciones comunes a lo largo de la historia, superando el desconocimiento y los recelos entre el este y el oeste, el norte y el sur, y seamos conscientes de la importancia del marco europeo dentro del marco mundial. Una historia de Europa abierta y crítica, que muestre toda la complejidad de nuestra historia debe ser el mecanismo para superar las historias parciales y los sesgos que tan importantes han sido en dividir a los ciudadanos de Europa por distintas fronteras mentales.
8. La Comisión Europea elaborará un informe sobre el problema de la baja natalidad, que incluya medidas y propuestas. Se trata de un grave y complejo problema europeo que requiere un debate común y soluciones comunes, al menos en algunos aspectos.

IV. REFLEXIÓN Y PROPUESTAS SOBRE EL PAPEL DE LAS REGIONES Y LAS NACIONALIDADES EN LA UNIÓN EUROPEA

En los documentos que circulan con propuestas sobre el futuro de Europa se evidencia una clara ausencia de desarrollo de la dimensión regional, del principio de subsidiariedad y de la participación de los actores políticos no estatales. Incluso la resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017, tan detallada en tantos aspectos, hace únicamente dos referencias a las regiones:

“AF. Considerando que las funciones del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones deben salvaguardarse en cuanto representantes institucionales de las organizaciones de la sociedad civil y agentes regionales y locales, dado que sus opiniones contribuyen a aumentar la legitimidad democrática de los procesos legislativos y de formulación de políticas.

AG. Considerando que una mayoría clara de gobiernos regionales y locales de la Unión han expresado sistemáticamente su visión, mediante el Comité de las Regiones, a favor de una Unión más integrada con una gobernanza eficaz”.

- a. Eurobasque advierte que esta cuestión está ausente del debate oficial en las instituciones de la Unión y considera claramente insuficiente lo que el documento del Parlamento Europeo propone respecto al papel y futuro de las regiones en la gobernanza europea.
- b. Es cierto que las regiones y poderes locales están comprometidos con una Europa más unida y que es necesario mejorar la gobernanza actual para conseguir que

sea más eficaz. Pero para ello no es suficiente con salvaguardar sus funciones, ni limitar su papel a emitir opiniones.

- c. Por otro lado, a pesar de las diversas reformas de los tratados desde la creación del Comité de las Regiones, la cuestión del acomodo de las regiones en la UE no ha sido resuelta y, a la luz de los documentos que se van haciendo públicos sobre el presente debate sobre el futuro de Europa, ni siquiera parece estar en la agenda.
- d. Eurobasque observa con preocupación esta situación y ha elaborado las siguientes **propuestas** para impulsar una reflexión sobre esta cuestión:
 1. Como punto de partida, no se pretende condicionar la gobernanza del conjunto de la Unión por tratar de solucionar un problema particular de algunas regiones y nacionalidades, por legítimo que éste sea.
 2. Sin embargo, sí parece necesario que la Unión Europea reconozca esta situación y establezca en los tratados un principio de flexibilidad para que el sistema de gobernanza general pueda incorporar elementos diferenciales para responder a las particulares necesidades de participación de los Estados políticamente compuestos o federales, cuando sea necesario para implementar el eventual acuerdo interno del Estado afectado. Es evidente que no es fácil encontrar un equilibrio entre la necesaria unidad y el respeto de la enorme diversidad de la Unión. Pero éste es precisamente el lema de la Unión. La dificultad de la tarea no puede servir de excusa para evitar afrontar el reto.
 3. Es necesario que las regiones, y en concreto las regiones y nacionalidades constitucionales que poseen parlamentos con capacidad legislativa elegidos por la ciudadanía, participen de forma más efectiva en el funcionamiento de la vida política de la UE. Ello acercaría Europa a los ciudadanos de estas regiones y articularía mejor la complejidad política europea, dotando además de mayor legitimidad al conjunto de la UE.
 4. La Comisión Europea elaborará un informe con la identificación de las regiones legislativas y nacionalidades constitucionales, así como de sus competencias y poderes, al efecto de crear un mapa del poder regional que sirva de base para la discusión.
 5. La Comisión Europea realizará una propuesta con fórmulas concretas para reforzar el papel político de las regiones con competencias legislativas, y en particular el de las nacionalidades reconocidas por los distintos sistemas constitucionales, para mejorar la legitimidad de la Unión sin causar agravios comparativos entre Estados ni dificultar el proceso legislativo y de toma de decisiones de la Unión.

6. Crear un grupo de trabajo interinstitucional, con la participación del Comité de las Regiones, para debatir el adecuado encaje político de las regiones constitucionales con poderes legislativos y las nacionalidades constitucionales en el sistema político y legislativo de la UE.
7. Nacionalidades constitucionales. Una nacionalidad constitucional tiene una constitución propia o un estatuto de autonomía pactado dentro del Estado y establecido por la Constitución de su Estado. Ello supone que constituye un marco político propio y que la mayoría de su parlamento puede ser distinta de la del parlamento del conjunto del Estado.

Esto significa que en las decisiones de gran trascendencia, como la reforma de los tratados de la UE, estas nacionalidades deberían estar representadas en la Convención donde se discute la reforma. Puede valorarse su derecho a voto o los mecanismos concretos de participación, en función de los principios de funcionamiento que finalmente se acuerden, pero resulta muy difícil negar la participación en los debates, para poder realizar de forma directa sus propias contribuciones. El limitado número de nacionalidades constitucionales hace factible esta propuesta.

Puede recordarse que consideraciones políticas y de legitimidad ya han permitido esto en el pasado. Así, del mismo modo que la Convención que elaboró el tratado constitucional contó con la participación de diversos Estados que no eran jurídicamente miembros de la Unión, sería posible asociar ahora a las nacionalidades que no tienen Estado pero que constituyen marcos políticos diferenciales, reconocidos por sus sistemas constitucionales, y que se verán afectados en sus competencias y poderes por el nuevo marco legal europeo.

8. Un caso de particular importancia afecta a las haciendas forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa (dentro de la Comunidad Autónoma de Euskadi), y Comunidad Foral Navarra. Las decisiones referidas a la fiscalidad, etc., en el marco del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la UE (Ecofin) deberían poder contar con la participación de estas autoridades competentes. Esta participación debe contar con el acuerdo interno del Estado y con el cambio en el reglamento del Ecofin que la haga posible.
9. En línea con los puntos ya mencionados, a estas entidades políticas se les podría conferir un estatuto de nacionalidad asociada a la Unión, siempre con el acuerdo del Estado miembro correspondiente, y con un catálogo acordado y claro de sus derechos y obligaciones. Esta idea se inspira en la hace tiempo olvidada propuesta de Alain Lamassoure, que muchas

personas e instituciones consideraron prometedora en su momento y que al menos parece una idea interesante a explorar.

10. De forma similar, el número limitado de parlamentos regionales hace viable su incorporación y asociación más efectiva a los trabajos de las instituciones de la UE, tanto en lo referente al acceso a la información como a la efectiva participación, dentro de sus competencias, en los distintos comités del Parlamento, Comisión y Consejo (dentro del esquema institucional que plantea la resolución del Parlamento Europeo).
11. El procedimiento actual y el sistema de votación del Consejo de la Unión obliga, en la práctica, a que todas las regiones de un Estado, en el marco de sus competencias, deban acordar una única posición que será defendida por su gobierno central en la votación. Cuando esto no es posible, es el propio gobierno quien fija su posición, aunque no sea el órgano constitucional en ostentar internamente dicha competencia.

Ante este problema práctico, es necesario examinar otras opciones que puedan facilitar la participación efectiva de estas regiones políticas, incluida la posibilidad de que el gobierno central pueda descomponer el número de sus votos en dos o más opciones. Dado que los temas que se discuten en el Consejo son, por definición, de carácter europeo o la dimensión europea supone un plus de efectividad, el voto por Estados es funcional pero no compromete la posibilidad de que diversos sujetos políticos regionales se posicionen de forma distinta dentro de un *debate de ámbito europeo*, en función de sus particulares intereses o estructuras económicas o sociales.

Abrir esta posibilidad a dividir el voto (un Estado con 27 votos podría votar con 21 votos a favor y 6 en contra, en función de lo que le indicasen sus distintas regiones) facilitaría mucho la búsqueda de soluciones internas a este difícil problema de algunos Estados. Además, fortalecería la legitimidad de la Unión, visualizaría mejor la responsabilidad de cada nivel de gobierno y su rendición de cuentas, y contribuiría a que los debates europeos interesasen más a los ciudadanos de estas regiones.

12. En este sentido, es razonable solicitar que los Estados que no poseen este nivel político subestatal permitan un grado de flexibilidad normativa y reglamentaria que haga posible la participación real de las autoridades constitucionalmente competentes y democráticamente elegidas para gestionar tales políticas. La Comisión, en estrecha colaboración y consulta con los Estados y regiones afectadas, y escuchando los puntos de vista de los Estados no afectados, debería elaborar propuestas concretas para

corregir este déficit democrático derivado del intergubernamentalismo que ha desarrollado el actual sistema de gobernanza institucional.

13. La Unión Europea debe mostrar, aprovechando que se encuentra en un momento de reflexión sobre su propio futuro institucional, la inteligencia y flexibilidad para permitir que la diversidad política de sus Estados miembros pueda adaptarse y participar de forma efectiva en la gobernanza europea.
14. Desde el principio de subsidiariedad, creación de circunscripciones subestatales en las elecciones europeas, en los Estados descentralizados o compuestos, para acercar Europa a las realidades de las regiones con competencias legislativas y nacionalidades, evitando así el riesgo de la desafección ciudadana hacia Europa y hacia el propio sistema institucional.

V. OTRAS PROPUESTAS DESTINADAS A LAS INSTITUCIONES VASCAS

1. Eurobasque valora positivamente la iniciativa del Gobierno Vasco para redactar el documento *Visión del futuro de Europa*, e invita al Parlamento Vasco e instituciones forales y municipales para que se sumen al debate sobre el futuro de Europa, teniendo en cuenta muy especialmente la *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la UE*.
2. Invitación al Parlamento vasco para que examine la posibilidad, en línea con lo propuesto en dicho documento, de que los ciudadanos europeos residentes en Euskadi puedan votar (y ser elegidos) en las elecciones vascas, como ya pueden hacer en las europeas y municipales. Lo mismo respecto a las elecciones forales.
Examinar la forma de tramitar una petición similar en el Congreso de los Diputados y Senado para que también puedan votar y ser elegidos los ciudadanos europeos en las elecciones a las Cortes Generales.
3. Invitación al Parlamento Vasco para que celebre un pleno monográfico sobre el impacto de la integración europea en el autogobierno vasco y el debate sobre el futuro de Europa. También se invita a buscar mecanismos de diálogo y puesta en común entre los/as diputados/as electos/as del Parlamento Vasco y los/las del Parlamento Europeo.
4. Invitación al Gobierno Vasco para que celebre un pleno monográfico sobre el impacto de la integración europea en el autogobierno vasco. El listado de

competencias que se han comunitarizado debería ser un documento de partida para establecer mecanismos de participación y control democrático por las autoridades vascas en la gestión comunitaria.

5. Recordar la importancia que el marco de la Unión Europea tiene para el autogobierno vasco y recomendar que en los trabajos parlamentarios sobre la actualización del estatus político se tenga en cuenta de forma adecuada. Ello, además, ayudaría a dar visibilidad a la integración europea entre la ciudadanía vasca.
6. Invitación al Parlamento Vasco para que impulse la redacción de un documento de apoyo al proceso de integración europeo firmado por las presidencias de los parlamentos no estatales, mostrando la visión de la Europa que queremos.
7. Impulso del aprendizaje de las lenguas europeas entre la ciudadanía vasca. En este sentido se recomienda impulsar la emisión de películas y programas en versión original subtitulada.

Entrevistas sobre la participación de las entidades sub-estatales en el escenario de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea

MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ

*Investigador del Centro de Documentación e Investigación
del Concierto Económico y las Haciendas Forales (UPV/EHU)*

SANTIAGO LARRAZABAL BASAÑEZ

Profesor titular de Derecho Constitucional (Universidad de Deusto)

GEMMA MARTÍNEZ BÁRBARA

*Jefa del Servicio de Política Fiscal de la Diputación Foral de Bizkaia
y miembro de la Junta Directiva de Ad Concordiam*

JOSÉ GABRIEL RUBÍ

*Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Finanzas
de la Diputación Foral de Bizkaia y miembro de la Junta Directiva de Ad Concordiam*

Encuesta remitida a los eurodiputados de los partidos políticos más votados en el País Vasco en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (EAJ-PNV, EH Bildu, PSOE, PP y Podemos), y a la Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco. Por orden de recepción, hemos recibido respuesta por parte de Ramón Jáuregui (PSOE), Izaskun Bilbao (EAJ-PNV) y Mikel Antón (Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco). A continuación reproducimos la encuesta y las consiguientes respuestas de los encuestados.

1. En primer lugar, nos gustaría conocer si el Federalismo Fiscal, y sus componentes de riesgo y responsabilidad como herramientas contra el déficit ha sido tratado por el Parlamento Europeo. En caso afirmativo, ¿qué destacaría de sus debates y conclusiones?
2. ¿Cómo valoraría el modelo actual de representación y participación efectiva de los entes sub-estatales en el marco institucional europeo? ¿Cree que en términos generales están debidamente representados?
3. Centrándonos en el caso vasco, ¿cómo valoraría el encaje jurídico y político-institucional actual del Concierto Económico en el marco de la Unión Europea? ¿Cree que está suficientemente reconocido y consolidado?

4. Ciñéndonos al ámbito fiscal y financiero, ¿cree que las instituciones vascas están debidamente representadas en las mesas de decisión europeas en materia de fiscalidad?
5. Con perspectiva de futuro, ¿hasta qué punto podrían afectar al sistema de Concierto Económico las acciones de armonización fiscal de las instituciones en impuestos como el de Sociedades? En su opinión, ¿cómo podría afectar el sistema de gobernanza fiscal y financiera europeo a entidades sub-estatales, como el País Vasco, con competencias en estas materias?
6. Dentro del funcionamiento institucional actual, ¿destacaría el caso de algún otro Estado como referente en cuanto a la participación de sus entes sub-estatales en materia de fiscalidad? En caso afirmativo, ¿qué destacaría?
7. Si tuviera que reformar el modelo de representación y participación actual, ¿sobre qué bases o principios básicos plantearía una propuesta de reforma del modelo de participación de las regiones y entes sub-estatales en la gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea?
8. En caso de inclinarse por reforzar el rol de las regiones y entes sub-estatales en la gobernanza europea, ¿cree que debería establecerse una categorización dependiendo del poder competencial de cada región o ente sub-estatal? ¿O todas las regiones y entes sub-estatales deberían estar igualmente representadas?¹

1. RESPUESTA DE RAMÓN JÁUREGUI (PSOE)

1. En relación con la política económica aplicada durante la crisis, cabe hablar de un Federalismo, en las exigencias macroeconómicas de la UE y del ECOFIN y especialmente de las establecidas para la zona EURO en el semestre europeo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento fijando parámetros muy exigentes y concretos en materia de déficit fiscal y deuda pública. Pero fue un federalismo impuesto desde instancias superiores y muchas veces ajenas (FMI) a la propia institucionalidad europea. Realmente no cabe hablar de Federalismo Fiscal en estos términos, pero me parece necesario citar el plano macroeconómico y monetario que ha guiado la fiscalidad europea durante los años más severos de la crisis (2008-2014).

Respecto al Federalismo Fiscal en los tributos y en los ingresos fiscales, el Parlamento Europeo solo ha tratado esta perspectiva como consecuencia de los trabajos de las dos Comisiones especiales sobre Resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos

¹ Aclaración: uno de los planteamientos más frecuentes es que los entes sub-estatales deben participar en cuestiones que afectan al ámbito de sus competencias; pero muchas veces estos ámbitos son compartidos y el grado de poder efectivo que ejerce cada ente sub-estatal difiere entre los Estados. Otros interrogantes de interés en este ámbito podrían ser en dónde se marca la línea de participación – gobierno municipal, regional, suprarregional...– y cómo se elegiría al representante de cada jurisdicción.

similares (TAXE 1 y 2), cuyos trabajos finalizaron en 2015 y 2016, respectivamente, y la Comisión de investigación sobre Blanqueo de Capitales y Elusión y Evasión Fiscales, que finalizó sus trabajos en diciembre de 2017. Lo sigue haciendo en la Comisión especial TAX III sobre la misma materia.

Como herramientas contra el déficit, el ECOFIN y el Eurogrupo han sido partidarios de no reducir los tipos fiscales durante la crisis, pero no conviene olvidar que las políticas fiscales impositivas son competencia exclusiva de los Estados miembros y cuando la UE interviene el procedimiento es el siguiente:

- Iniciativa de la Comisión Europea.
- Opinión del Parlamento Europeo (no vinculante).
- Unanimidad del Consejo.

Por eso, hablar de Federalismo Fiscal en la UE es bastante utópico. De hecho, las diferentes propuestas surgidas de las Comisiones especiales y de investigación antes citadas, han influido en las iniciativas adoptadas por la Comisión, pero la mayoría están paralizadas en el Consejo.

Los intereses de los Estados miembros en esta materia son contradictorios y resulta casi imposible obtener la unanimidad requerida. De manera que, Federalismo Fiscal poco, soberanía fiscal nacional, demasiada. No obstante, el Parlamento Europeo reclama de manera reiterada avanzar en la armonización fiscal y en la lucha contra la competencia desleal en materia fiscal entre los Estados miembros.

2. El espacio institucional europeo para la participación de los entes sub-estatales es el Comité de la Regiones. Su funcionamiento es más simbólico y voluntarista que efectivo. Sus debates y sus dictámenes son más procedimentales que ejecutivos. Pero no conviene devaluar su papel porque:

- a) Permite una conexión importante entre regiones y poderes locales.
- b) Conecta regularmente a esos poderes con la Unión.
- c) Ofrece la oportunidad de grandes y solemnes posicionamientos regionales ante los grandes debates de la Unión.
- d) Otros...

Cabe decir, por tanto, que no están suficientemente representados. Pero no debemos desconocer la enorme y costosa complejidad de la Unión en su toma de decisiones. Cualquier mejora en esa razonable aspiración se enfrenta a dos realidades. Primera: Europa la gobierna un triángulo institucional (Comisión, Parlamento y Consejo) que no admite más instancias en el trílogo, salvo en la fase participativa previa. Segunda: desde la crisis financiera de 2008-2009, el Consejo Europeo en sus Cumbres ha tomado un relevante papel decisor y el Consejo, en consecuencia, ha desequilibrado el trílogo institucional en detrimento de los otros dos. Pretender, a estas alturas, en la *policrisis*

europea que atravesamos en esta década, instituir otro nivel de gobernanza en el que se plasmarían múltiples y contradictorios intereses regionales, es literalmente imposible. Otra cosa es que se mejoren:

- a) Los niveles de influencia del actual Comité de la Regiones.
- b) Se puede crear un Subcomité con la regiones más potentes en su capacidad de influencia y de poder legislativo.
- c) Los procedimientos de participación y representación de determinadas Comunidades en la fase interna de los Estados para fijar su posición europea.

3. Creo que la UE acepta plenamente la existencia de un régimen especial fiscal en España que afecta a dos Comunidades Autónomas: País Vasco y Navarra. Lo reconoce jurídica y políticamente como un hecho constitucional de España. Pero, dicho esto, su interlocución sobre estas materias es con el Estado miembro, no con las Comunidades detentadores de ese poder. Eso no va cambiar. Otra cosa es que el País Vasco-Navarra y el Estado articulen un modelo especial y bilateral de diálogo sobre estas materias en la fijación de la posición estatal. Eso, me temo, no ocurre suficientemente hoy. De hecho, las conversaciones que se siguen en la UE y en la OCDE para la armonización de las bases del Impuesto de Sociedades (BEPS) y para la consolidación (*Country by Country*) de ese impuesto, las protagoniza el Estado y desconozco si las Consejerías de Hacienda de ambas Comunidades están participando suficientemente.

4. Probablemente no, pero la solución no es pretender formar parte del ECOFIN. Eso no se va a producir en la arquitectura institucional de la gobernanza fiscal de la Unión ni en la que se formalice en la Eurozona. La complejidad de las dos esferas –UE y Eurozona– y sus amplias consecuencias en las esferas del Parlamento, Comisión y Consejo, no permite espacios regionales añadidos. La solución está en el marco interno del Estado para que España tenga en cuenta los intereses de las dos Comunidades a la hora de fijar su posición en el ámbito europeo. La UE reconoce al Estado como único interlocutor y esto no va a cambiar, creo.

5. La Unión está caminando apresuradamente hacia una mejor convergencia fiscal, en términos de:

- Combate a la optimización fiscal en el Impuesto de Sociedades –también llamada ingeniería fiscal agresiva–, así como a los paraísos fiscales.
- Combate al fraude; por ejemplo, el fraude transfronterizo del IVA.
- Combate a la competencia desleal en el seno del Mercado Único.
- Progresiva armonización fiscal en general.

Si se examinan las Directivas producidas en los últimos cuatro años en esta materia, se observan con claridad estas líneas de ataque a la alarma social y el enfado político que produjo el conocimiento de los *Rulings* de Luxemburgo para atraer la sede de las

grandes compañías a su capital. Estos sentimientos de indignación social y política se están extendiendo y la tendencia a actuar contra estas y otras normativas fiscales en otros países –Bélgica, Holanda, etc.– es creciente.

En la misma línea cabe destacar el celo de la Comisaria de Competencia, Margrethe Vestager, por calificar como ayudas de Estado muchas de estas políticas fiscales –Apple en Irlanda, Fiat en Italia, etc.–. En consecuencia, ¿qué lecciones debemos extraer de estas tendencias y de algunas experiencias que ya hemos sufrido (vacaciones fiscales) en la aplicación de nuestras capacidades legislativas fiscales? En mi opinión una muy clara: debemos ser líderes y ejemplares en actitudes colaborativas de coordinación y de combate al fraude. Esto reforzará políticamente y legitimará socialmente nuestro régimen especial. Es más, nuestra voz debiera oírse más en esta línea. Incluso ser más exigentes con el Estado en sus posiciones y con Europa en sus políticas para combatir el fraude y para armonizar una fiscalidad más justa y más progresiva. Pondré varios ejemplos:

- a) Desde Euskadi y Navarra deberíamos conocer los *Rulings* de países vecinos que puedan perjudicarnos.
- b) Deberíamos aportar soluciones técnicas para combatir el fraude del IVA transfronterizo.
- c) Deberíamos decir algo respecto los paraísos fiscales y las listas europeas sobre ellas.
- d) Deberíamos sugerir propuestas sobre la armonización de las bases del Impuesto de Sociedades. Incluso sobre la posibilidad de establecer un tipo mínimo en todos los países de la Unión.

En definitiva, la verdad es que la gobernanza fiscal europea nos afecta y mucho y nuestra actitud no debiera ser “reivindicar mi soberanía”, sino exigir una mayor coordinación y armonización nivel europeo para que esa tendencia suicida de competir entre nosotros “a la baja” no reduzca nuestros ingresos y ponga en peligro nuestros sistemas de bienestar.

6. No conozco ningún caso destacable.
7. Creo haber respondido ya a esta pregunta.
8. Creo haber respondido ya a esta pregunta.

2. RESPUESTA DE IZASKUN BILBAO (EAJ-PNV)

1. Sí. Hay de hecho menciones expresas en los informes sobre fiscalidad europea que se hacen cada año en el Parlamento en los que, precisamente, esas son las apreciaciones que se hacen. Se incorpora además otra consideración en torno al estímulo que supone esta responsabilidad en los ingresos fiscales para organizar unas buenas políticas de apoyo a la economía productiva.

La aprobación de esta enmienda es fruto de un trabajo previo en el que, por cierto, participaron algunos de los responsables de esta investigación. En 2012, nosotros, junto con eurodiputados de Escocia, Cataluña y Flandes organizamos un seminario en Bruselas para explicar a estas regiones constitucionales europeas cómo funcionaba el Concierto Económico. Aquí pueden encontrar datos concretos respecto a aquella iniciativa: <https://www.izaskunbilbao.eus/2011/03/nuestro-concierto-suena-a-musica-celestial/>

Fruto de aquella colaboración y trabajo conjunto preparamos una enmienda para incorporar al informe de fiscalidad de aquel año que incluía las ideas que se comentan en la pregunta más la ya citada sobre la economía productiva. La enmienda se aprobó y esas apreciaciones se repitieron en años sucesivos sin que tuviésemos que proponerla nosotros. Aquí una información respecto a estas cuestiones que publiqué en su día en mi blog personal: <https://www.izaskunbilbao.eus/2013/10/afinando-un-concierto-que-conviene/>

Por cierto, pese a que difundimos ampliamente esta noticia entre los medios de comunicación vascos y estatales, no captó la atención que merecía. Creo que el contraste entre nuestra “cuenta de resultados país” y el de las autonomías que se financian vía régimen común en España es un argumento de peso en favor del Concierto Económico. Sin entrar en los desequilibrios y la opacidad que la LOFCA propicia es patente que en muchas autonomías en las que los ingresos son cosa de “Papá Estado” han menudeado obras públicas e iniciativas que jamás se hubiesen acometido de ser el Gobierno autonómico el responsable de la recaudación y tener que ajustar sus gastos a la misma. Esas operaciones han propiciado en España una deuda sin precedentes y un enorme déficit estructural. Si se compara con nuestra situación económico-financiera, con nuestro modelo de desarrollo con un PIB industrial europeo, con nuestras cifras de desempleo y con la situación de nuestras cuentas públicas, lógicamente llaman la atención desde hace años. A este respecto recomiendo escuchar lo que ya en 2012 decía el Comisario de empleo europeo Lazslo Andor a este respecto: <https://www.izaskunbilbao.eus/2012/02/euskadi-en-el-mundo/>

Por estas y otras razones, el federalismo fiscal y en especial el Concierto Económico y el Convenio navarro son observados en Bruselas con enorme interés. Y por eso mismo estamos siempre posicionándolo en Europa y llamando a las instituciones europeas a que lo defiendan tanto por su eficiencia como instrumento anti déficit como por su potencial como generador de estabilidad. Véanse:

- <https://www.izaskunbilbao.eus/2017/12/europa-debe-corregir-la-partitura-de-los-que-desafinan-contra-concierto-y-convenio/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2015/10/politica-preventiva-contra-las-tensiones-territoriales-en-europa-defendiendo-concierto-y-convenio/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2015/10/un-concierto-conveniente-para-el-discurso-del-rey/>

2. Depende de la voluntad de los Estados miembros. No hay restricciones en la legislación europea para mejorar la situación en que, por ejemplo, se encuentran a este respecto las Comunidades autónomas españolas. Hoy consejeros regionales belgas que representan a su país en las mesas del Consejo Europeo en asuntos en los que tienen especial conocimiento o representatividad. En Alemania el sistema de conformación de la posición del estado en cualquier negociación europea no puede obviar a los Länder pues la cámara territorial alemana es efectivamente una institución digna de tal nombre. En España en tiempos de Zapatero se admitió que una representación autonómica asista por turnos a las reuniones del Consejo, pero nada tiene que ver con los temas que se tratan. Es más simbólico que práctico. De hecho, cuando las cosas se ponen verdaderamente feas, hay que recurrir a los grupos de alto nivel para solventar este déficit de representación. Véase el siguiente ejemplo vinculado a la reciente crisis de la siderurgia originada por las importaciones de acero chino vendido por debajo de su precio de coste: <https://www.izaskunbilbao.eus/2016/02/movilizados-para-defender-la-industria-vasca-y-europeal>

En España, fruto de la desafortunada estrategia del “café para todos” hemos llegado al ridículo de correr gravísimos riesgos en materias tan sensibles como la seguridad pública y la lucha antiterrorista por culpa de absurdos pruritos que están grabados a fuego en la mentalidad de muchos altos funcionarios del Estado. En las altas esferas de muchos ministerios, en muchos despachos de abogados del Estado y no digamos nada en altas instancias del poder judicial son incapaces de comprender el concepto de diversidad y asumir con todas sus consecuencias el carácter evidentemente asimétrico que tiene, desde una perspectiva jurídica, el estado de las autonomías.

En Alemania, por ejemplo, no se plantean los problemas de acceso de policías de los Länder a los sistemas de información Schengen como los que han padecido en España la Ertzaintza o los Mossos. Como pueden comprobar en las informaciones que adjunto, que recogen posiciones oficiales de la Comisión Europea al respecto, el problema no está en los tratados de funcionamiento de la Unión Europea, sino en la voluntad política de los Estados miembros. Y como aquí se cuenta, en el ámbito de la seguridad, esa resistencia absurda a admitir que hay recursos, personas, conocimiento y medios en el País Vasco o Cataluña dedicados a la seguridad, ha costado vidas y ha alentado vergonzosas campañas de desprestigio contra las policías autonómicas: <https://www.izaskunbilbao.eus/2011/10/la-ertzaintza-consigue-integrarse-en-el-sistema-de-informacion-schengen/>

Obsérvese que entre la primera información y la segunda han transcurrido nada menos que siete años durante los que hemos planteado más de cincuenta iniciativas en el Parlamento Europeo dedicadas a este asunto: <https://www.izaskunbilbao.eus/2017/05/un-riesgo-sin-base-legal-ni-operativa/>

En el ámbito fiscal al menos estamos en las mesas técnicas del ECOFIN y recientemente y gracias a una pregunta nuestra la Comisión reconoció que dadas nuestras

competencias podíamos participar en el programa Fiscalis. En esta información se puede ver analizando la respuesta del Comisario Moscovici, que en los tratados no hay ningún inconveniente para reconocer la especificidad fiscal vasco-navarra y que cualquier traba al respecto no proviene exactamente de Bruselas: <https://www.izaskunbilbao.eus/2016/03/bruselas-abre-la-puerta-a-euskadi-y-navarra-en-el-programa-fiscalis/>

El problema es que, como he comentado, aunque nuestro marco legislativo interno nos otorgue competencias en muchas materias que justificarían una presencia más intensa luego es el Estado miembro el que decide. En todo caso nosotros presentamos, cuando se abrió un debate sobre el futuro de la Unión, un conjunto de enmiendas que definen bastante detalladamente nuestra posición respecto a cómo se pueden y deben resolver estos problemas en el futuro:

- <https://www.izaskunbilbao.eus/2017/02/los-que-nunca-hemos-gestionado-fronteras-defendemos-mejor-el-federalismo-europeo/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2014/12/mas-euskadi-otra-europa-mas-social-impulsando-la-economia-reall/>

La ventaja es que en los programas operativos lo que acredita al agente colaborador son sus conocimientos y resultados. Por eso en muchos ámbitos vinculados a la promoción de la economía real, innovación, política industrial, etc., el proceso de relación y colaboración es más fácil porque viene marcado por lo que puedes aportar. Y en esos campos Euskadi aporta:

- <https://www.izaskunbilbao.eus/2013/05/euskadi-ejemplo-europeo-de-politica-industrial-regional/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2016/09/regiones-innovadoras-versus-estados-mas-protectores-que-promotores/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2013/01/el-modelo-vasco-de-innovacion-una-luz-de-esperanza-para-europa/>

3. Legalmente sí. Hay una sentencia del Tribunal de Luxemburgo vinculada al sistema fiscal de las islas Azores que define qué es un sistema fiscal autónomo a efectos europeos. Cuando un sistema tiene autonomía institucional, económico-financiera y normativa, es un sistema autónomo. El Concierto reúne esas características. Por eso nunca han conseguido perjudicar nuestra soberanía fiscal utilizando las instituciones europeas y no porque no lo hayan intentado.

Políticamente creo que también porque el Concierto está constitucionalmente reconocido y hacerlo desaparecer obliga a un trámite legislativo y político, llamativo, largo y nada sencillo. Cuando Ciudadanos dice que piensa abolirlo si llega al poder es evidente que, del mismo modo que ignora por completo como funciona, tampoco tiene ni idea del proceso a poner en marcha que incluye que los propios vascos aprobemos en referéndum acabar con este sistema de federalismo fiscal. De hecho, cuando desde Europa

comenzó el movimiento para resolver algunos problemas de armonización fiscal se tuvo en cuenta, desde el principio al Concierto y al Convenio: <https://www.izaskunbilbao.eus/2013/05/la-reforma-de-la-fiscalidad-europea-cuenta-con-el-concierto-y-el-convenio/>

Igualmente hemos tenido ocasiones de defender su capacidad para prevenir el fraude o controlar mejor la elusión tras destaparse el caso Luxleaks:

- <https://www.izaskunbilbao.eus/2016/06/contra-la-elusion-fiscal-en-europa-y-defendiendo-concierto-y-convenio/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2015/03/rompiendo-lanzas-por-una-fiscalidad-mas-seria-tras-el-tsunami-del-lux-leaks/>

Creo que el Concierto empieza a mirarse con enorme curiosidad en Europa porque un paso pendiente y que habría que dar si realmente vamos a construir unos verdaderos “Estados Unidos de Europa” es el ministerio de Hacienda Europeo. Cuando se piensa en un modelo para organizar los flujos financieros entre Europa y los Estados miembros no son pocos los que se fijan en el Concierto Económico y el Convenio Navarro: <https://www.izaskunbilbao.eus/2018/02/concierto-vasco-y-convenio-navarro-un-modelo-para-crear-una-hacienda-europea/>

4. Al menos estamos en las mesas técnicas sobre fiscalidad del ECOFIN, pero nuestra presencia es manifiestamente mejorable. En mi opinión, como Hacienda autónoma que somos deberíamos ocupar un asiento más en el ECOFIN, o al menos que se dispusiera de un espacio en esta formación del Consejo para todas las Haciendas autónomas no estatales que hay en Europa. Este es un asunto en el que hay que seguir trabajando. Y un asunto, de nuevo en el que la legislación europea no pone traba alguna. Son nuevamente los Estados quienes se resisten a ser coherentes en Europa con su propia estructura interna. Algunos, como en el caso del Estado español han utilizado en demasiadas ocasiones la excusa de Europa para tratar de cercenar competencias atribuidas estatutariamente a nacionalidades y/o regiones.

5. Del mismo modo que a la Hacienda estatal. Somos a efectos europeos un sistema autónomo y desde esa perspectiva estamos sometidos al mismo grado de armonización que la Hacienda estatal, ni más, ni menos. A estos efectos recomiendo repasar esta entrevista con Pedro Luis Uriarte que yo mismo le hice para publicar en mi blog personal. Lo explica clarísimamente. Y no estaría de más que lo escuchasen algunos políticos que o bien no tienen ni idea de lo que hablan cuando se refieren al Concierto Económico o no les importa generar crispación y enfrentamiento como burda herramienta de marketing para promocionar una marca que no tiene nada serio que ofrecer: <https://www.izaskunbilbao.eus/2018/02/ruta-europa-i-euroconcierto-plus-forte/>

6. El caso del Concierto Económico es bastante específico, pero hay regímenes como los de las regiones ultra periféricas de Portugal que son también autónomos a esos efectos. Hay algunas otras zonas de Europa en las que se está trabajando mucho sobre

estas cuestiones y naciones europeas como Escocia o Flandes miran con enorme interés el modelo de Concierto.

7. Creo que o bien deberíamos participar como miembros en la representación estatal que acude al ECOFIN o mejor aún tener nuestra propia presencia como Euskadi y Navarra en esa formación del Consejo. A efectos legales somos un sistema fiscal autónomo de la UE. Somos la hacienda 28 y lo suyo es o integrarnos con voz y voto la representación estatal o tener nuestra propia representación. Otra alternativa, como antes comentaba, es agrupar todos esos sistemas autónomos no estatales y ofrecerles una vía estructurada de participación a nivel ECOFIN. Lo que es un mal chiste es mirar hacia Europa y tratar de utilizar este proceso armonizador para acabar con el Concierto Económico cuando hay regiones españolas, clarísimamente Madrid, que son hoy un paraíso fiscal y que sobre la base de su posición y al ser sede de las principales instituciones del Estado y con agresivas políticas fiscales en renta o patrimonio están vaciando de activos otras regiones estatales.

8. Hay muy diferentes tipos de región y varias fórmulas para reconocer esas especificidades en función del método de clasificación que se aplique. En el ámbito jurídico político hay dos conceptos para clasificar regiones europeas: las que tienen competencias legislativas o financieras que las hacen específicas y las que son, *de facto*, naciones europeas porque reúnen las condiciones que la politología atribuye a una nación tradicional. En Euskadi reunimos las dos condiciones. Lo vimos claro desde principios del siglo XX y ya en el periodo de entreguerras había vascos en los principales focos de pensamiento europeísta del viejo continente. Eso también lo recordamos aquí constantemente:

- <https://www.izaskunbilbao.eus/2017/10/europeistas-con-solera-el-cartel-del-aberri-eguna-de-1933-en-la-sede-central-del-grupo-alde/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2016/09/pedigree-europeista-desde-1933/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2016/07/criticando-la-hipocresia-de-muchos-estados-anoro-el-europeismo-del-lehendakari-agirre/>

Las regiones y entidades sub-estatales, además, precisamente por no haber gestionado nunca fronteras están en mejores condiciones que los estados para construir soberanía europea. Por eso implicarlas más en la construcción europea, en las políticas europeas en las que más pueden aportar, fortalece Europa. La inmigración es un caso clarísimo:

- <https://www.izaskunbilbao.eus/2018/06/hay-que-integrar-a-las-instituciones-regionales-en-las-politicas-de-inmigracion/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2017/05/las-regiones-por-delante-de-los-estados-en-solidaridad/>

Creo además que si la Unión quiere ser coherente con su slogan “unidos en la diversidad” debe tramitar y aprobar cuanto antes una legislación vinculante que garantice

los derechos de las minorías. Hay derechos fundamentales de ciudadanos europeos, como los lingüísticos que están hoy reconocidos por Cartas, Acuerdos, Convenios, declaraciones, pero no por una legislación europea sólida. A eso también nos estamos dedicando con bastante intensidad en estos años: <https://www.izaskunbilbao.eus/2017/12/europako-aniztasuna-bultzaten-fuen-ekin-signatu-zaitez-minority-safety-pack-alde/>

Es igualmente increíble que no haya un protocolo europeo para enfrentar problemas territoriales que se atascan en un Estado miembro. Desde la perspectiva de los tratados es simplemente ilegal que los escoceses tengan una vía democrática para resolver sus problemas con el Reino Unido y los catalanes o los vascos no. Y hay una forma de conseguirlo: elaborando una norma europea que otorgue a las instituciones europeas capacidad de arbitraje en estos casos sobre las bases de la famosa Ley de Claridad de Canadá.

- <https://www.izaskunbilbao.eus/2014/04/la-declaracion-de-estrasburgo-una-herramienta-de-concordial/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2017/11/la-libre-adhesion-mas-moderna-y-europea-que-la-indisoluble-unidad-de-cualquier-patria/>

Pero yo creo que lo más interesante es que el desarrollo y los desafíos a los que se viene enfrentando la Unión están obligando permanentemente a revisar los antiguos conceptos de soberanía, estado y nación y ese va a ser el gran cambio que vamos a ver en los próximos años. Como decía antes el pragmatismo propicia que, en muchos ámbitos muy importantes de actuación, desde el medio ambiente a la inmigración, pasando por la movilidad, la seguridad, la innovación, el papel local y regional resulta imprescindible y muchas sinergias transfronterizas funcionan mejor a nivel local y regional que interestatal. <https://www.izaskunbilbao.eus/2014/11/estados-fronteras-nacionalistas-y-personas/>

Además, esa proximidad entre ciudadanos e instituciones haría más democrática y social la Unión. Esa fue la clave de bóveda de nuestro programa electoral y hemos seguido manteniendo ese discurso toda la legislatura:

- <https://www.izaskunbilbao.eus/2014/05/3750/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2017/06/animando-a-los-lideres-europeos-a-apostar-por-mas-europa-pero-otra-europa-mas-social/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2017/10/por-una-renta-minima-de-insercion-a-nivel-europeo/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2017/05/euskadi-lleva-a-bruselas-su-apuesta-por-una-europa-mas-social/>
- <https://www.izaskunbilbao.eus/2014/12/mas-euskadi-otra-europa-mas-social-impulsando-la-economia-real/>

Por eso la soberanía europea que nos ayuda a resolver problemas globales es imprescindible, pero se debe de construir desde abajo hacia arriba para quebrar las debilidades organizativas y democráticas que tiene una construcción basada en el modelo clásico de Estado-Nación. A estos efectos recomiendo leer el manifiesto que el PNV publicó con motivo del sesenta aniversario del tratado de Roma en el que se hace una interesante reflexión al respecto. Los entes sub-estatales jamás han vivido de gestionar fronteras y están en una excelente posición para alumbrar una forma de sumar en Europa mucho más positiva que la de los Estados. No tiene demasiado sentido clonar estructuras organizativas que no funcionan para construir soberanía europea. Es mejor explorar nuevas fórmulas. Y un camino a explorar lo ofrecen las entidades sub-estatales. https://www.eaj-pnv.eus/documentos/declaracion-del-ebb-aniversario-los_18519.html

3. RESPUESTA DE MIKEL ANTÓN (Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco)

1. Es un tema que se ha tratado únicamente de soslayo en el Parlamento Europeo (PE) y sobre el que no se ha profundizado. Así, el concepto se menciona en algunos estudios, informes, Resoluciones y sesiones y preguntas parlamentarias del PE. A modo de ejemplo:

Estudios:

The European Parliament 2025 – Preparing for Complexity (2012): [http://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/2012/0002/P7_PUB\(2012\)0002_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/2012/0002/P7_PUB(2012)0002_EN.pdf)

Europe at a Crossroads: Institutional Choices for Sound European Public Finance (2010): [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/notes/join/2010/433443/IPOL-JOIN_NT\(2010\)433443_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/notes/join/2010/433443/IPOL-JOIN_NT(2010)433443_EN.pdf)

Respuestas parlamentarias:

Subject: Can political decentralisation or fiscal federalism help improve the effectiveness of cohesion policy and the Structural Funds? (2013): [http://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses_qe/2013/002443/P7_RE\(2013\)002443_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses_qe/2013/002443/P7_RE(2013)002443_EN.pdf)

Con respecto a las Resoluciones, el PE aprobó su Resolución de 2 de febrero de 2012 sobre el informe anual sobre la fiscalidad (Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2012, sobre el informe anual sobre la fiscalidad (2011/2271(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0030+0+DOC+XML+V0//ES>) y en la misma se incluyó una consideración general (la 11) que establecía “11. Cree que el federalismo fiscal puede ser una buena herramienta

para lograr la responsabilidad en la gestión fiscal a escala regional, implicando una mayor eficiencia económica (...).” Esta consideración fue una enmienda a la Resolución planteada por los eurodiputados Ramon Tremosa i Balcells, Izaskun Bilbao Barandica, Frieda Brepoels, Alyn Smith, Oriol Junqueras Vies y Raül Romeva i Rueda que fue apoyada, por lo que se recogió en la Resolución. Aunque también presentaron otra enmienda “Reconoce el hecho de que el federalismo fiscal ofrece incentivos a las regiones para que se responsabilicen de sus propios recursos y de este modo puede ser una herramienta útil en la lucha contra el fraude;”, esta segunda no fue adoptada.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/amendments/2011/473965/ECON_AM\(2011\)473965_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/amendments/2011/473965/ECON_AM(2011)473965_ES.pdf)

En el acta de los debates se puede observar que grupos y eurodiputados apoyaron y se opusieron al federalismo fiscal:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu_traduit/2012/02-02/P7_CRE\(2012\)02-02_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu_traduit/2012/02-02/P7_CRE(2012)02-02_EN.pdf)

En 2013, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2013, sobre el informe anual sobre la fiscalidad: cómo liberar el potencial de la UE para el crecimiento económico 2013/2025(INI)², Ramon Tremosa i Balcells propuso las siguientes dos enmiendas:

G bis. Considerando que el federalismo fiscal puede ser una buena herramienta para lograr la responsabilidad en la gestión fiscal a escala regional y por consiguiente una mayor eficiencia económica;

6 bis. Reconoce que el federalismo fiscal proporciona incentivos a aquellas regiones con competencias legislativas y presupuestarias para que sean responsables de parte de sus propios recursos y de esta forma puedan ser una herramienta útil para luchar contra el fraude fiscal;

Sin embargo, ninguna de las enmiendas fue respaldada, no incluyéndose en la Resolución³.

Ocurrió lo mismo en 2014 para la Resolución del Parlamento Europeo de 25 de marzo de 2015 sobre el informe anual sobre la fiscalidad 2014/2144(INI)⁴. Ramon Tremosa i Balcells propuso “que, en las regiones con competencias legislativas, el federalismo fiscal, que implica la recaudación de impuestos a nivel regional, es la herramienta para

² *<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0206+0+DOC+XML+V0//ES>*

³ *<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-505.997+01+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>*

⁴ *<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0089+0+DOC+XML+V0//ES>*

umentar la responsabilidad fiscal y la eficiencia de los gobiernos regionales;” pero esta enmienda no fue adoptada, no incluyéndose en la Resolución.

2. Más allá de la cuestión de la fiscalidad, donde el caso vasco-navarro es peculiar y cuyo grado de competencia carece de similitudes, entre las demás entidades sub-estatales, desde que fuera aprobado el Tratado de Maastricht existen unos cauces de representación de las regiones en el Consejo que en los casos de Alemania, Austria y Bélgica, e incluso del Reino Unido, han dado juego. El caso español podría inspirarse en la práctica comparada de algunos de estos países. En el caso de la fiscalidad el problema es: 1) su carácter excepcional con respecto a las demás regiones; 2) que es una materia políticamente muy sensible que podría considerarse como parte del núcleo duro del concepto de soberanía.

El artículo 146 del TCE, modificado por el Tratado de Maastricht, actualmente artículo 16 TUE, en la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha dado un margen de participación razonable. Sin embargo, una gobernanza eficiente y democrática de la Unión exige profundizar en el concepto de gobernanza descentralizada y en el principio de subsidiariedad. Existen fórmulas como la de la región asociada propuesta por el eurodiputado Alain Lamassoure con ocasión de la Convención Europea 2002-2003 (que fue la base para la Conferencia Intergubernamental de 2004 y la fallida Constitución Europea), que podrían ofrecer cauces a la hora de hacer efectiva una verdadera gobernanza multinivel.

3. Se podría hacer una valoración positiva ya que el Concierto Económico está reconocido y consolidado a nivel de la UE, particularmente desde la sentencia del TJUE de 11 de septiembre de 2008. Quizás sería necesaria una mayor difusión entre las regiones de la UE de las virtudes así como de las responsabilidades que conlleva el Concierto.

En cualquier caso, a la vista de las incertidumbres existentes previamente a la publicación de la sentencia añadida y de que la única garantía expresa es de naturaleza jurisprudencial, no estaría de más su reconocimiento en un eventual protocolo *ad hoc* añadido al Tratado.

4. No. En el ámbito de la UE, las instituciones públicas vascas no están suficientemente representadas en todos los niveles del Consejo de la UE ya que la participación se limita exclusivamente a los grupos de trabajo técnicos sobre fiscalidad (Grupo D4 Cuestiones Fiscales, que se desglosa en fiscalidad directa y fiscalidad indirecta; y Grupo D5 Código de Conducta, relativo a la fiscalidad de las empresas y sus subgrupos correspondientes). Sin embargo, las instituciones vascas no participan en el grupo de alto nivel de fiscalidad ni en el propio Consejo de Ministros ECOFIN de la UE. Sería asimismo muy recomendable su participación en los correspondientes foros de la OCDE.

5. Las acciones de armonización fiscal le afectarían plenamente, debiendo adaptarse a la normativa europea adoptada, siempre partiendo de la base de que la fijación del tipo impositivo sigue siendo un ámbito de competencia propia. Asimismo, el sistema de gobernanza fiscal y financiera le afectaría completamente teniendo que asumir tanto las ventajas como los riesgos del sistema.

6. Siendo el caso de Euskadi y Navarra una excepción en el ámbito de la fiscalidad dentro de los Estados miembros de la Unión Europea, no tenemos conocimiento de casos de participación en la práctica comparada de otros Estados miembros. En cualquier caso, se trataría de incorporar conceptos como la reserva de estudio que permitiría, como se hace en Alemania en otras materias, bloquear una toma de decisión en el caso de que la postura de la región y del Estado no fueran coincidentes.

7. Plantearía un modelo de participación en el que las instituciones vascas no sean meras observadoras sino que sean actores activos. Esto implicaría un ejercicio exhaustivo de estudio por parte de las instituciones vascas de las propuestas normativas en debate, una reflexión sobre cómo éstas afectarían a las normas fiscales vascas y el traslado de la correspondiente opinión y/o postura sobre los dosieres a la delegación española para que sea tenida en cuenta como parte de la postura del Estado miembro. De esta forma, los intereses vascos se defenderían adecuadamente y el sistema fiscal estatal sería tenido en cuenta en su integridad.

De hecho, en este modelo de participación, el Estado debería preguntar de oficio a las instituciones vascas su parecer sobre las propuestas legislativas que va presentando la Comisión Europea, por lo menos en tres momentos (los dos primeros de carácter técnico y el tercero de carácter político):

- Tras la presentación de la propuesta por parte de la Comisión de forma que se puedan manifestar comentarios preliminares.
- Tras la presentación de textos de compromiso por parte de la Presidencia de turno de la UE sobre las propuestas en debate.
- Antes de que los Ministros vayan a tomar en el Consejo ECOFIN una decisión política.

Salvo en casos puntuales y con alcance limitado este tipo de consultas han brillado por su ausencia por lo que la contribución de las instituciones vascas al debate y a la toma de decisiones ha sido hasta la fecha claramente insuficiente.

Y desde luego, propondría agotar todas las posibilidades de participación que ofrecen los Tratados en el sentido indicado en la cuestión 4.

8. El caso específico del Concierto Vasco y del Convenio Navarro no es comparable al de otras entidades sub-estatales con autonomía fiscal en otros Estados miembros. Se podría sólo comparar con el caso de Suiza pero éste no es un estado miembro de la

Unión Europea. En cualquier caso, en la medida en que una entidad sub-estatal fuera competente legislativamente, deberían establecerse los cauces para que su opinión fuera respetada y contribuyera a la formación de la posición de la delegación estatal guardando la adecuada proporcionalidad respecto al nivel competencial de cada una.

**MANTÉNGASE INFORMADO
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis
al boletín informativo
www.dykinson.com**

Y benefíciense de nuestras ofertas semanales