

La realidad plurinacional del Estado español y el papel de los entes subestatales en el contexto europeo

Mikel Irujo Amezaga

DELEGADO DEL GOBIERNO DE NAVARRA EN BRUSELAS

mirujoam@navarra.es

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 15/01/2017

RESUMEN

Se discute mucho sobre la plurinacionalidad del Estado español, pero tal vez poco sobre el concepto mismo de España. La diferencia entre ser un estado o una nación sin estado estriba en que las primeras no deben cuestionarse modelos identitarios, puesto que el reconocimiento internacional les concede un color determinado en un mapa o una nacionalidad que evita que gran parte de su población deba plantearse a lo largo de su vida cuestiones como qué es su nación, quién la compone o por qué se siente vinculado a la misma. La semántica es importante, y el concepto de nación puede ser interpretado de manera muy diversa en diferentes territorios o colectivos del Estado español. La comprensión por parte de todas las partes de lo que todas ellas entienden por *nación, país o estado* puede ser una de las claves que puede abrir una oportunidad de comprensión mutua a partir de la cual desarrollar un debate sereno y democrático sobre conceptos como la plurinacionalidad o el derecho a decidir. A su vez, en pleno siglo XXI, todos estos conceptos están en constante debate en diferentes estados de la Unión Europea, por lo que el debate sobre el encaje de las naciones sin estado, o incluso el encaje del derecho a decidir en el marco europeo, también debe ser tenido en cuenta.

Palabras clave: nación, plurinacionalidad, estados, derecho a decidir, Unión Europea.

ABSTRACT. *Plurinational reality of the Spanish state and the role of the sub-state level entities in the European context*

There is much debate about the plurinationality of the Spanish State, but perhaps not so much about the concept of «Spain». The difference between being a state and being a stateless nation is that, the former, should not question identity models. International recognition gives the States a determined color on a map and a nationality for citizens, which prevents a large part of its population from asking questions such as, what is its nation, who is part of it or why are they emotionally linked to it. Semantics are important, and the concept of nation can be interpreted very differently in different territories of the Spanish State. The understanding by all parties of what they all understand by nation, country or state, may be one of the keys that can open an opportunity for mutual understanding from which a serene and democratic debate can take place on concepts such as Multi-nationality or the right to decide. In turn, in the 21st century, all these concepts are in constant debate in different States of the European Union, so that the debate on the fitting from stateless nations in the EU, or even the fitting of the right to decide in the European framework, should also be taken into account.

Keywords: nation, plurinationality, state, right to decide, European Union.

SUMARIO

Existencia o inexistencia del «ser español»

- Llega la Constitución de 1978...
- Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi e implicaciones europeas
- Autodeterminación en la UE
- Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)

Papel de las regiones en la UE

El hecho diferencial del Estado español en la UE

Referencias bibliográficas

Autor por correspondencia / Corresponding author: Mikel Irujo. Fuente del Hierro, 2, 3C, Pamplona/Iruña, 31007, NA.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Irujo, M. (2017). La realidad plurinacional del Estado español y el papel de los entes subestatales en el contexto europeo. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 139-155.

Lo que más me inquieta es que en España todos se preguntan: ¿qué va a pasar? Casi nadie se pregunta: ¿qué vamos a hacer?

Julián Marías

EXISTENCIA O INEXISTENCIA DEL «SER ESPAÑOL»

En 2012, un jugador del Athletic de Bilbao fue convocado para jugar un partido con la selección española. El nombre del jugador, Markel Susaeta, así como su procedencia, generó un morbillo entre la prensa de Madrid, que insistió con la pregunta sobre el qué y a qué representaba cuando vestía la camiseta roja, a lo que el jugador respondió: «Sabemos que nosotros representamos a una cosa» (*ABC.es*, 13 de noviembre de 2012). La polémica estaba servida, y las siempre interesantes tertulias deportivas (y no deportivas) repartieron lindezas sobre el jugador y sobre la necesidad de sentirse español para poder «defender los colores». Nunca ha vuelto a ser convocado. Entonces, un compañero de trabajo me comentó airado lo sucedido. Si Susaeta no se siente español, no debería jugar, argumentaba. A las dos semanas de este suceso, otro compañero comentó que por medio de un contacto podía conseguir camisetas de *la Roja* traídas directamente de China por unos 15 €, es decir, camisetas de la selección española pirateadas. Cuál fue mi sorpresa cuando, el mismo compañero que había recriminado las declaraciones de Susaeta, encargaba dos camisetas piratas, una para su hijo y otra para un sobrino.

Continuando con el ejemplo de la selección española de fútbol, si volvemos a detenernos en el verano de 2012, en medio de la crisis de la prima de riesgo (es decir, que nadie quería comprar deuda pública española), alquilé una gran película para verla con mis hijos, *Capitán América*. En la película, al pobre Capitán América no se le autoriza a ir al frente porque debe montar espectáculos en Estados Unidos para que la gente compre «bonos de guerra» (en otras palabras, deuda pública). Ese mismo día reflexioné sobre el impacto que hubiera tenido en aquel entonces que Casillas, Ramos, Iniesta, Nadal, Fernando Alonso... hubieran convocado una rueda de prensa para anunciar que compraban unos miles de euros de deuda soberana. ¿Para qué queremos que

nuestro equipo gane títulos si, cuando se les necesita, no aportan nada? ¿Cómo es posible que un piloto de Fórmula 1 que lleva la bandera española xerografiada en el casco haya estado durante años tributando en Suiza? Más allá de la imagen o la alegría por ver al equipo nacional ganar..., si realmente representan a España, ¿no debería la opinión pública exigir algo más a aquellos que la están representando?

En otro orden de cosas, el extesorero del partido que gobierna el Estado, el Sr. Bárcenas, también es motivo de análisis. Resulta que disponía de una cuenta en Suiza de cerca de 50 millones de euros, de los cuales blanqueó más de diez gracias a la amnistía fiscal del gobierno del PP. Al poco, pasa de héroe a villano y hasta el presidente del Gobierno reconoce que «se equivocó». Me detengo en este caso porque es de los pocos que obligó a un debate casi monográfico en el Senado.¹ Ni el presidente Rajoy ni ningún miembro de la oposición usaron el calificativo que cualquier patriota hubiera tenido al referirse al extesorero que se queda dinero para lucro personal, es decir, *traidor*. La política debe ser una actividad al servicio público, y así debería ser entendida por el común de los ciudadanos y políticos. Tal vez, lo más imperdonable de Bárcenas es que ha faltado a su juramento de «español». Tanto como Efiltes traiciona a Leónidas o Judas a Jesucristo, por unas monedas de plata.

¹ Ver El Huffington Post (1 de agosto de 2013). Ver las actas del Diario de Sesiones en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU10&PIECE=PU10&DOCS=1-1&FMT=PUWXTDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%40FECH%26gt%3B%3D20130701+%26+%40FECH%26lt%3B%3D20130831+%26+%28B%3%A1RCENAS%29.ALL.+%26+%28D%29.PUBL.+%26+%28CONGRESO%29.SECC.+Y+DSCD-10-PL-132.CODI.#1>

No es algo nuevo. Un joven Ramiro de Maeztu imaginó unas

praderas esmaltadas de flores, a las que vuelvan los emigrantes esparcidos y errabundos por el orbe, en las que se levanten los embargos y se cancelen las hipotecas, en las que asciendan a villas las aldeas y a ciudades las villas, en las que las industrias de todos los géneros se creen sobre los saltos de agua. “¡Esa es la nueva España!” (Maeztu, 1899: 234).²

Lo curioso es que unas páginas más adelante afirmaba con igual rotundidad que «gobierne quien gobierne, la administración pública española será corta de piernas y larga de manos» (Maeztu, 1899: 240).

El debate sobre «el ser de España» viene ya del siglo XIX. Machado introducía su concepto de las «dos Españas» en su poema «Españolito». Este debate se desglosa en varias acepciones, como la divisoria entre los bandos nacionales y republicanos durante la guerra del 36 o, por supuesto, entre la visión de los llamados *nacionalismos periféricos* y el centralismo. Dentro de este segundo concepto, Salvador de Madariaga (quien acuñó la expresión de «tercera España») exponía:

España revela su maravillosa variedad creadora en la rica gama de colores regionales que revela en ella el sol de la inteligencia. Si consigue organizarse en una armonía inteligente de tensiones positivas como las que crea un cuerpo sano habitado por un alma fuerte, España no será solo una más de las naciones federadas del continente, sino una más de sus naciones más inspiradoras (Madariaga, 1971).

En el mismo sentido escribe Luis Moreno Fernández cuando afirma:

Cabe interpretar la profunda descentralización autonómica como un proceso de federalización *de facto* que asume la heterogeneidad y pluralidad interna de España. Su objetivo fundamental es el

de acomodar diversidad y unidad auspiciando el autogobierno y el gobierno compartido. El caso de España es motivo creciente de estudio y debate académico en foros y reuniones científicas internacionales al ofrecer un ejemplo plausible y eficaz de concertar identidades varias y aspiraciones diversas en el seno de politeyas plurales como la española (Moreno, 2009: 136).

En una opinión publicada en el diario *El Mundo* el 17 de julio de 2016, el periodista Iñaki Gil señalaba que «hoy existen muchas Españas, incluyendo la España de los que no se sienten españoles...» (Gil, 17 de julio de 2016). Una y otra vez, el debate sobre el «ser de España» se dirige hacia la existencia de nacionalidades³ que pueden llegar a cuestionar la realidad última, la española,⁴ pero pocas veces se detienen a reflexionar sobre lo que «es» España y es «ser» español, en otras palabras, qué es «esa cosa» a la que hacía referencia Susaeta. Una nación, tal como habría que entenderla, sería lo más parecido a una «comunidad». José Zafra (1990) daba mucha relevancia a este concepto. En una comunidad «lo mío es lo tuyo», es decir, faltar a tu vecino es fallar a toda la comunidad. Tal vez por ello en ciertos países sajones la mentira pública sea tan fuertemente repudiada.

Pero, ¿alguien en España echa en cara a algún político que falte a su promesa o juramento? Merece la pena recordar que la promesa o juramento con la fórmula «por imperativo legal» tuvo que ser validada por el Tribunal Constitucional.⁵ ¿Algún medio de comunicación

2 Años más tarde publicaba *Defensa de la hispanidad*, en la que definía la patria: «He aquí un sentido completo de la patria. La que engendra es la raza; la que nutre, la tierra; la que educa, la patria como espíritu, a la que se quiere tanto más cuanto más tiempo pasa, es decir, cuanto más la conocemos» (Maeztu, s. f.: 72).

3 Según se recoge en el artículo 2 de la Constitución española. Hay que señalar que durante los debates constitucionales el PNV criticó la redacción de este artículo: «El concepto de unidad que resulta de la Constitución es también distinto al sostenido por el partido [PNV], que se basa en la unión voluntaria de los diversos pueblos y en la solidaridad que debe presidir las relaciones entre todos ellos. [...] un aspecto positivo que cabe destacar es la admisión del término *nacionalidades* [...] si bien ha quedado desvirtuado [...] sin embargo no cabe duda que la aceptación de esta última expresión representa un reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado» (EAJ-PNV, 1978: 98).

4 *España invertebrada*, de Ortega y Gasset, es una gran prueba de ello.

5 Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1990.

español echa en cara a las decenas de presuntos o no presuntos corruptos que hayan faltado a su honor y a su palabra? La mayor parte de los ejemplos utilizados son relativamente recientes, y ninguno de ellos tiene un punto de vista jurídico. Pero estos también abundan, como luego se comentará.

Llega la Constitución de 1978...

En *España, capital París*, Germà Bel (2010) relata la historia del transporte en España y, atónito, describe cómo desde la primera ley del ferrocarril de 1855, redactada por militares, ninguna infraestructura ha sido trazada teniendo en cuenta motivos económicos, sino puramente políticos y, por qué no decirlo, nacionalistas centrípetos (unir todas las capitales de provincia con Madrid).

El mismo concepto se repite en la configuración del actual Estado de las autonomías. A principios del año 1981 el proceso autonómico se encontraba atascado. La Constitución no definía ni limitaba el Estado autonómico, mientras que Euskadi y Cataluña ya se habían adelantado, por lo que urgía un pacto. La izquierda y la derecha españolas han tenido tradicionalmente una visión muy pareja sobre la centralidad del Estado (recordemos la frase del político Calvo Sotelo, «antes una España roja que una rota»).⁶ Así las cosas, encargaron a un grupo de expertos un dictamen (que desembocó en los llamados *Acuerdos o Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 UCD-PSOE*) en el que se proponía la elaboración de un texto legal de carácter orgánico y de contenido ordenador, que se tramitaría como Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico

(LOAPA).⁷ La comisión de expertos estaba presidida por Eduardo García de Enterría y compuesta por Tomás de la Quadra-Salcedo, Sosa Wagner, Coscolluela Montaner, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Sánchez Morón y Muñoz Machado, todos ellos especialistas en derecho administrativo. Ninguno de los expertos que redactó dicho plan era economista. En otras palabras, el informe sobre qué determinó el modelo del Estado autonómico no fue respaldado por ningún estudio ni análisis económico de viabilidad. No obstante, al igual que la política de transportes, mantenía el principio básico de la política española: el famoso *café para todos*. Lo más sorprendente es que dicho principio pasó a ser un principio constitucional y, así, el principio de igualdad se invoca en la Constitución española, con diversos fines, y de una forma más rotunda en sus artículos 138 y 139, como contrapunto a la tendencia descentralizadora. Su formulación como límite de autonomía se hace en dos planos:

- Con referencia a los estatutos, diciendo que «las diferencias entre los estatutos de las distintas CC. AA. no podrán implicar, en ningún caso, *privilegios* económicos y sociales».
- Orientada a corregir las desigualdades que pueda comportar la nueva división territorial, «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional». El Tribunal Constitucional, en sentencia de 1981, estableció el impreciso criterio de la razonabilidad, señalando que serían contrarias al principio de igualdad aquellas normas autonómicas que implicaran una «diferencia no justificada» o que no tuvieran «justificación razonable».⁸

El proceso autonómico fue totalmente desigual, e incluso artificial. Tal y como indica la profesora Estupiñán, la Constitución

no indicó cuáles son las regiones en que se reparte el Estado, ni las instituye, únicamente se limita a prever el procedimiento a través del cual las

⁶ En su libro *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión* (1931), José Calvo Sotelo, ministro de Hacienda en el gobierno de la dictadura de Primo de Rivera, señaló que «vencí a Navarra, la vencí y la sojuzgué, y no obré por el huevo, por las pesetas; obré por el fuero, por la significación jurídica, y derrumbé el sentido foral de Navarra que sostenía que el cupo era inalterable, y tengo la satisfacción de ofrecer al Estado ese derrumbamiento de los fueros». Como le respondió el diputado navarro Don Manuel de Irujo, «la mayor honra, el mayor prestigio para un vasco es ser combatido por el último godo» (EAJ-PNV, 2004: 1). Lo importante no era el bienestar de los ciudadanos de Navarra, ni del conjunto del Estado, el objetivo primordial era liquidar el régimen foral.

⁷ Ver, entre otros, Eliseo Aja (1996).

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981.

colectividades territoriales regionales podían, si así lo deseaban, acceder a la autonomía política y organizarse como Comunidades Autónomas (Estupiñán, 2011: 112).⁹

De hecho, «aunque en principio no tenían reivindicaciones “nacionalistas” más que las regiones históricas de la periferia, las autonomías cuajaron profundamente entre la población, y despertaron un sentimiento autonomista, y de región diferenciada, donde no lo había» (*Enciclopedia libre Universal en Español*).

Todo ello confluyó en la creación del denominado *Estado autonómico*, que implica una descentralización y una distribución de poderes entre el Estado y las comunidades autónomas. La distribución de competencias ha sido, y es, sumamente indefinida y conflictiva; como afirmaban Eliseo Aja y Viver Pi-Sunyer:

La Constitución y los estatutos no optaron por un modelo dual de distribución de competencias. Pero tampoco consagraron un sistema de federalismo cooperativo y de ejecución. En efecto, salvo contadas excepciones, en este modelo inicial no se prevé una distribución de competencias basada en compartimentos estancos entre el Estado y las CC. AA., pero tampoco se establecen mecanismos relevantes de participación, coordinación o cooperación entre

entes territoriales, ni se consagra un principio general de ejecución descentralizada (Aja et ál., 2003: 85).¹⁰

A su vez, el propio Eduardo García de Enterría introducía un término, *generosidad* (García de Enterría, 7 de marzo de 1979), que en mi opinión ha viciado por completo todo el proceso autonómico. La visión de un Estado central como una realidad sumamente positiva contrapuesta a una *generosidad* descentralizadora a favor de unas nacionalidades pedigüeñas y poco agradecidas ha cuajado profundamente en la mentalidad política y académica española.

Al igual que ya hiciera el cura riojano Llorente a finales del siglo XVIII, la especificidad foral es considerada un *privilegio* solo mantenido gracias a la generosidad del Estado. Llama la atención que dicho concepto se encuentre totalmente opuesto al término *devolution*, utilizado en el Reino Unido. Tal y como señala el profesor Rubio, en España se produce un efecto inverso al que surge en la mayoría de países europeos:

España se va unificando políticamente, se va acabando con los fueros y legislaciones particulares y la administración y burocracia expanden sus redes uniformando todo el territorio. Y ahí es donde arranca lo que se ha llamado la «contraexperiencia española»: A diferencia de otros Estados, en donde progresivamente sus

⁹ La misma Liliana Estupiñán recoge diferentes opiniones doctrinales sobre la delgada línea roja que separa el Estado autonómico de un Estado federal. Así las cosas, señala que «no han faltado autores de peso que han defendido la existencia de una cierta asimilación entre el Estado autonómico alumbrado por la Constitución de 1978 y el propio Estado federal, según aparece conformado en otras realidades políticas. Así, Francesc de Carreras (1996, pág. 26) señala que “nadie pone en duda que, peculiaridades aparte, nuestro Estado de formar parte de la gran familia de los Estados federales (Sic)”. En igual dirección Eliseo Aja (1999) afirmaba que este Estado autonómico podía considerarse como un Estado federal. Incluso se llega a mencionar la realidad de un “federalismo anónimo” inscrito en la Constitución española (Bartolomé Clavero, pág. 30) si bien ese constitucionalismo español “solapa el federalismo porque le repugna”» (Estupiñán, 2011: 173).

¹⁰ La barrera entre Estado autonómico y Estado federal también es muy debatida por estos mismos autores: «Aunque la tarea de precisar los rasgos característicos de un modelo de Estado conlleva siempre un cierto grado de subjetivismo, no suscitará graves discrepancias la afirmación elemental de que, desde el punto de vista de la estructura territorial del poder, el Estado español se caracteriza por ser un Estado políticamente descentralizado: el poder público estatal se distribuye entre el Estado, entendido en sentido estricto, y las CC. AA., a las que el ordenamiento jurídico reconoce el derecho a la autonomía política. Existe, pues, una pluralidad de instancias dotadas de poder político propio, cuya relación no se rige por criterios de jerarquía, aunque como es obvio su posición no está constitucionalmente equiparada. El Estado, en su condición de garante del funcionamiento unitario del sistema, goza sin duda de una posición preeminente, tanto en el plano estrictamente jurídico, como en el de la práctica política» (Aja et ál., 2003: 75).

integrantes han ido desarrollando una cultura y unos valores más o menos homogéneos que han llevado a la adscripción nacional de sus ciudadanos a sus respectivos Estados, la homogeneización sobrevinida por la burocracia centralista y la eliminación de particularismos jurídicos (y en ocasiones culturales e identitarios) conduce a una erupción de movimientos nacionalistas y regionalistas (Rubio, 2006).¹¹

Lo más llamativo, tal y como ya se ha señalado anteriormente, es que la Constitución ni establece ni cierra un modelo de Estado. En otras palabras, no existe un *modelo de país*. Ningún partido político tiene definido un modelo ideal de Estado. Se aferran al respeto de la Constitución, pero a su vez esta Constitución no define ni cierra un modelo concreto.¹² Todo ello se observa de manera muy clara en la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 2006. Según su disposición adicional segunda:

1. Cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las

competencias de las comunidades autónomas será de aplicación a la Comunitat Valenciana, **considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias.**

2. La Comunitat Valenciana velará porque el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de **igualdad con las demás comunidades autónomas.**

Esta reforma fue aprobada con los votos del PP y PSOE. ¿Qué clase de modelo de Estado implica semejante disposición adicional? La creación artificial de varias CC. AA., unida al *café para todos*, supone, a nuestro juicio, un ejercicio de síndrome bipolar en la política española, que constituye un hecho diferencial notable respecto a otros Estados europeos.¹³

Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi e implicaciones europeas

La propuesta de un nuevo estatuto político, hace exactamente poco más de diez años, supuso una propuesta novedosa. El plan «Estatuto político de la Comunidad de Euskadi» (Parlamento vasco, 2004), más conocido como *Plan Ibarretxe*, reconocía el «derecho a decidir» del pueblo vasco y no planteaba una independencia formal, ya que se creaba un «Estado libre asociado» en el que la Corona, la política exterior, la defensa, la nacionalidad y el sistema monetario y aduanero seguían en manos del Estado (art. 45). Para negociar con el Estado, se debía crear una comisión bilateral (art. 15), así como un tribunal bilateral (art. 16) para la resolución

11 Federico Trillo, en el prólogo a una reedición de *España invertida*, afirmaba que «la famosa LOAPA era el intento de cerrar, por vía de interpretación legislativa, el proceso autonómico abierto por la Constitución, con técnicas propias del neofederalismo solidario o cooperativo, con toda la carga de homogeneización autonómica que provocó la inmediata reacción de los nacionalismos catalán y vasco, que impugnaron la ley por inconstitucional, a través de los órganos de gobierno de sus comunidades» (Trillo, 1999).

12 Según Eliseo Aja: «La Constitución resolvió solo los problemas más urgentes o decisivos en aquel momento, como asegurar una autonomía inmediata para Cataluña y País Vasco (DT 2), dejando muy abierta la posibilidad de autonomía para todas las demás regiones (arts. 143 y 144 CE). La Constitución tampoco fijó el grado de autogobierno de la mayoría de los entes autonómicos, puesto que la vía del art. 151.1 permitía el máximo nivel competencial a las tres CC. AA. de la DT 2, pero también a cualquier otra que fuera capaz de cumplir los requisitos más difíciles del artículo 151 CE; por otra parte, la previsión de ampliación competencial del art. 148.2 permitía que todas las CC. AA. al cabo de 5 años pudieran tener las mismas competencias» (Aja, 2006: 4285-4344).

13 Ver en este sentido Eguzki Urteaga: «tanto la legislación francesa como la Constitución alemana sitúan al individuo en el centro del dispositivo, fijándose como objetivo "asegurar a cada ciudadano la igualdad de oportunidades sobre el conjunto del territorio y crear las condiciones de su igual acceso al saber". La preocupación para promover un desarrollo equilibrado del territorio se expresa en Francia, Alemania y Reino Unido, aunque se traduzca por políticas nacionales distintas en razón de la diversidad de las historias nacionales, de las organizaciones político-administrativas y de las culturas políticas. No en vano, la construcción europea favorece el proceso de convergencia de los modelos nacionales» (Urteaga, 2011: 263-289).

de conflictos. Es algo que veremos repetido cinco años más tarde en el plan que plantea el SNP antes de llegar a la presidencia de Escocia (Gobierno de Escocia, 2013).

Fue una propuesta política y jurídicamente analizada en detalle y realizable. Herrero de Miñón no dudó en considerar que podía encajar en la Constitución, con algún cambio.¹⁴ La propuesta, que debía ir precedida de una consulta, fue rechazada en el Congreso de los Diputados con los votos de PSOE, PP, IU, CC y CHA. El argumento principal era que abría el camino a la independencia, y que resultaba discriminatoria para el resto de CC. AA. (el famoso *café español*). Nunca se llegó a analizar jurídicamente el estatuto, nunca se reunió un grupo de expertos para valorar otras posibilidades u otras salidas para la CAV ni nunca se valoraron posibles alternativas. Cerrojazo, y punto.

Sin embargo, y por extraño que pueda parecer, el Plan abrió e impulsó la reforma de otros estatutos de autonomía. Un año más tarde se aprueba la reforma del de la Comunitat Valenciana con la incorporación de la ya citada disposición adicional segunda (además de Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León, todas ellas entre 2006 y 2007; Cataluña, en 2006, es caso aparte).

Uno de los puntos del Plan era la presencia directa en la UE. Uno de los argumentos contrarios a dicho plan era que, en caso de posible independencia (se insiste, el Plan no pretendía la independencia, sino la creación de un estatus de «libre asociado»), era la exclusión inmediata de la UE. En este sentido conviene recordar dos puntos: primero, el reconocimiento (o no) por parte de la UE del derecho de autodeterminación; en segundo lugar, en caso de independencia, los criterios de adhesión a la misma.

¹⁴ Ver *Diario de León* (8 de febrero de 2003). Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón es jurista y uno de los siete *padres* de la Constitución española. Sus tesis tienen un reflejo en su obra *Derechos históricos y Constitución* (Herrero, 1998).

Autodeterminación en la UE

El derecho a la autodeterminación es algo que no se contempla en los Tratados de la UE. De sobra es conocida la interpretación que hacen los Estados de la resolución de la ONU de diciembre de 1966, cuando establece formalmente este derecho.¹⁵ Dentro del marco comunitario nos encontramos únicamente diferentes resoluciones del Parlamento Europeo reclamando el libre ejercicio del derecho a la autodeterminación para Timor Oriental,¹⁶ Sáhara Occidental,¹⁷ Sudán¹⁸ o Chechenia.¹⁹ En esta última destaca el considerando D, el cual señala que «uno de los principios de la UE es el reconocimiento del derecho de los pueblos a su autodeterminación». La anterior alta representante en materia de política exterior de la UE, Margaret Ashton, reconocía este derecho al pueblo saharauí.²⁰ Hay un interesante asunto en el Tribunal de Justicia de la UE en el que

¹⁵ Según el texto transcrito de la Declaración de 24 de octubre de 1970: «Todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política [...] el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente, o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por el pueblo, constituyen formas de ejercicio del derecho de libre determinación». No obstante, la misma Declaración indica que «ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color». Aún más: «Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país». Ver Naciones Unidas (1970). (ap. Caño, 1998: 16).

¹⁶ DOUE C 219, de 30/7/1999, entre otras.

¹⁷ DOUE C 104, de 14/4/1999, entre otras.

¹⁸ DOUE C 167, de 1/6/1998.

¹⁹ DOUE C 17, de 22/1/1996.

²⁰ «La AR/VP reafirma su total apoyo a los esfuerzos del secretario general para lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, que contemple la autodeterminación de la población del Sahara Occidental» (Ashton, 2013).

el Frente Polisario quiere anular un acuerdo con Marruecos, entre otros, por ser Marruecos un país que no respeta el derecho de autodeterminación y, por ende, que vulnera los artículos 6 TUE y 67 TFUE.²¹

No obstante, Lituania, Letonia, Estonia, Eslovenia, Croacia, Eslovaquia, República Checa, Chipre, Malta... son Estados miembros que han ejercido dicho derecho los últimos cincuenta años. Lo mismo podemos decir de otros países, actualmente candidatos, como Macedonia y Montenegro. La web de la Comisión señala, además, a Bosnia y Kosovo como «candidatos potenciales». Podría afirmarse que la UE reconoce, *de facto*, el derecho a la autodeterminación, puesto que no ha impedido que Estados que ya la han ejercido puedan convertirse en miembros de pleno derecho.

Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)

Todo país que presenta su candidatura de adhesión a la UE debe cumplir las condiciones que impone el artículo 49²² y los principios del artículo 6, apartado 1,²³ del Tratado de la UE. En ese contexto, en el Consejo

Europeo de Copenhague, en 1993, se pusieron de manifiesto unos criterios que se intensificaron en el Consejo Europeo de Madrid, en 1995. Para adherirse a la UE, un nuevo Estado miembro debe cumplir tres criterios:

- el criterio político: la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías;
- el criterio económico: la existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;
- el criterio del acervo comunitario: la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, especialmente aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Si nos atenemos a dichos criterios, con objetividad y desde un punto de vista estrictamente jurídico, podría afirmarse que una Escocia independizada del Reino Unido pasaría a ser Estado miembro de la UE con relativa facilidad, puesto que ya aplica *per se* dichos criterios en su vida cotidiana. Por todo ello, la mayor amenaza para *quedarse fuera* de la UE sería por el veto de algún Estado miembro (no olvidemos que se requiere unanimidad en el Consejo). En ausencia de ese veto, las negociaciones para la adhesión podrían ser cuestión de minutos.

Desde 1972 se han organizado 55 referéndums en los diferentes Estados sobre temas relativos a la UE. Dentro de este número se incluyen referéndums realizados en Estados que no son UE, como Noruega (que en 1972, y de nuevo en 1994, rechazó su ingreso en las Comunidades Europeas cuando ya había cerrado las negociaciones) o Suiza, que ha organizado un total de 8 referéndums. La mayoría de las consultas han sido sobre el ingreso en la UE o sobre la ratificación de tratados como el Acta Única, Maastricht, Ámsterdam, Niza o Lisboa, aunque ha habido otros extremadamente sectoriales, como por ejemplo el realizado por Dinamarca en 2014 sobre

21 Asunto T-512/12. El Tribunal desestima este argumento: «Según la jurisprudencia, las instituciones de la Unión gozan, en el ámbito de las relaciones económicas exteriores, en el que se enmarca el acuerdo contemplado por la decisión impugnada, de una amplia facultad de apreciación» (Tribunal de Justicia de la UE, 2015: antecedente 164).

22 «Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará *por unanimidad* después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión suponen en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» (Unión Europea, 1992: 43).

23 «1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados» (Unión Europea, 1992: 19).

la creación de un tribunal europeo de patentes, o este mismo año cuando Holanda rechazó el acuerdo de asociación UE-Ucrania. Debemos recordar que también Suecia rechazó por referéndum su incorporación al euro (2003). Los más destacados han sido el rechazo a la Constitución Europea por parte de Francia y Holanda (2005) y, sobre todo para este caso, el que el primer ministro Harold Wilson (laborista) organizó sobre la permanencia del Reino Unido en las Comunidades Europeas en 1975, en el cual un 67 % de los británicos votaron a favor de la permanencia, si bien, por todos es sabido, en 2016 decidió a favor del *brexit* por un estrecho 52%.²⁴

También destacan otras dos consultas, realizadas en una provincia o territorio autónomo de un Estado. Así, Groenlandia decidió abandonar la UE en 1982, y las islas Åland celebraron un referéndum diferenciado cuando Finlandia decidió integrarse en la UE en 1994.

PAPEL DE LAS REGIONES EN LA UE

Como bien es sabido, la UE es una unión de Estados. Desde el primer Tratado CECA de 1951 es prácticamente lo único que se mantiene totalmente inalterado. Las instituciones están formadas por los Estados miembros, o por los miembros que estos nombren. El Consejo es el paradigma de la composición estatalista, puesto que desde los grupos de trabajo, pasando por todos los niveles, como COREPER o consejo de ministros, está compuesto por los gobiernos de los Estados miembros. El Parlamento, si bien es elegido por sufragio universal directo, también se estructura en una representación estatal. Instituciones que deben velar por la correcta aplicación del derecho europeo, como la propia Comisión Europea o el Tribunal de Justicia, están compuestas por miembros designados por los Estados miembros (arts. 18.1 y 19.2 TUE), si bien en el caso de la Comisión debe contar con la aprobación del Parlamento.

La creación del mercado interior y la aprobación del Tratado de Maastricht, que revolucionaba en cierta medida el funcionamiento de las Comunidades Europeas, e impulsa la *política regional*, tuvo también sus consecuencias en un movimiento «regionalista» en varios Estados miembros. Así, por ejemplo, en 1993 se reforma la Constitución de Bélgica, dando paso a una federalización del Estado que incluye la articulación de una presencia directa en las instituciones europeas. El mismo año se aprueba la Ley de Cooperación entre la Federación y los Länder en Asuntos de la Unión Europea. No es casualidad que fueran estos dos Estados los que presionaran para modificar el entonces artículo 203 del TCE sobre la composición del Consejo, gracias al cual se permitía la presencia de ministros «regionales» en el mismo (Irujo, 2002).

El mismo espíritu regionalista es el que motivó la creación del Comité de las Regiones en 1994, que creó una gran expectación. Otros Estados, como el italiano, el austríaco o el británico, fueron adoptando medidas para garantizar la presencia de sus entes regionales en diversas instituciones de la UE. Parecía que los entes subestatales iban a poder participar activamente en la construcción europea. En amplios sectores del nacionalismo vasco se consideró que la recién creada Unión Europea ofrecía un nuevo modelo que dejaba anticuada la reivindicación de un Estado vasco, puesto que Europa constituía un nuevo modelo alejado de estructuras decimonónicas.²⁵

Con bastante retraso, el Estado español comenzó a articular ciertas medidas de participación de las CC. AA. en asuntos de la UE. Si bien es cierto que la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) mantuvo su primera reunión en 1989, y que ya en 1994 se aprueba el primer acuerdo sobre participación de las CC. AA. mediante las conferencias sectoriales, hay que esperar hasta 1997 a la ley que regula esta conferencia hoy llamada *sobre asuntos europeos* (o CARUE), para conseguir la

24 Referendums on EU issues, EP Briefing 2016.

25 Ver, por ejemplo, Jauregi (1996) o Caño (1998).

primera participación efectiva en los llamados *comités de comitología*, y no sería hasta 2004 cuando se aprobaría el acuerdo sobre participación de las CC. AA. en el Consejo de Ministros de la UE.

En el mes de marzo del 2016, la Ponencia de Asuntos Europeos del Parlamento de Navarra solicitó una reunión con el delegado del Gobierno de Navarra en Bruselas. La pregunta que realizaba era simple: ¿en qué foros europeos podía participar el Parlamento Foral? Efectivamente, son numerosos. En cuanto a la UE, la Comunidad Foral de Navarra dispone de acceso directo a su participación en el Consejo de Ministros de la UE. A su vez, tiene derecho a un miembro de pleno derecho en el Comité de las Regiones.

En cuanto al Consejo de Ministros, como ya se ha mencionado, el 9 de diciembre de 2004 la CARUE adoptó el acuerdo que abrió definitivamente a las comunidades autónomas la participación en las cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea cuya actividad se relaciona de forma más significativa con sus competencias internas, en concreto, los consejos de ministros de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente, y Educación, Juventud y Cultura. El sistema de representación autonómica se lleva a cabo mediante la incorporación a la Delegación española de un miembro, con rango de consejero, o miembro de un consejo de un gobierno autonómico, que representa a todas las comunidades en los asuntos que afectan a sus competencias. El pleno de las conferencias sectoriales concernidas por los asuntos a tratar designa al representante autonómico, debiendo asegurarse tanto la estabilidad (y cubriendo cada comunidad un semestre como mínimo) como la sucesión de los representantes propuestos por las distintas comunidades autónomas. El representante autonómico designado asume la concertación con la Administración General del Estado, y se compromete a poner a disposición del resto de comunidades autónomas la documentación completa sobre el asunto, a mantenerlas regularmente informadas sobre las negociaciones y a consensuar una posición común con el resto de comunidades autónomas afectadas.

El representante autonómico es miembro de pleno derecho de la Delegación española a todos los efectos, y puede solicitar el uso de la palabra cuando se debatan cuestiones que afecten a las competencias autonómicas y exista una posición común autonómica. Lo que también indica el acuerdo es que dicha intervención está sujeta a la discrecionalidad del ministerio, que es quien finalmente debe autorizar y registrar la petición en los servicios del Consejo (SEAT, 2004).

En cuanto al Comité de las Regiones, es un organismo consultivo, y un gran foro de encuentro de todas las regiones y mayores ciudades de la UE. Su papel de foro consultivo lo convierte en una importante fuente de información de las iniciativas de la Comisión y de la actualidad europea. En segundo lugar, ofrece una posibilidad de contacto con otras regiones de Europa en un contexto institucionalizado. Celebra cinco plenos al año, entre los que hay que destacar los Info Days del mes de octubre, durante los cuales se celebran más de 350 sesiones o seminarios de presentación de proyectos europeos con la participación de más de 5.000 agentes de diferentes regiones, centros tecnológicos, empresas y demás interesados (Tilindyte, 2016a).

Además de lo anterior, existen múltiples foros de encuentro, como la Coordinación de Oficinas Regionales Españolas (CORE), en la cual las CC. AA. se coordinan para mejorar los puntos de contacto e información sobre diversos programas o políticas europeas. Tampoco nos podemos olvidar de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la UE (CALRE),²⁶ que reúne a setenta y cuatro presidentes de las asambleas legislativas regionales europeas (los parlamentos de las comunidades españolas, las regiones italianas, los estados federados alemanes y austriacos, las regiones portuguesas de las Azores y de Madeira, Escocia e Irlanda del Norte en el Reino Unido, Åland en Finlandia y las comunidades y regiones de Bélgica). Además de todo ello, cada región puede participar en un sinfín de foros de cooperación

²⁶ Ver <http://www.calrenet.eu/>

o redes, más o menos institucionalizados. Por ejemplo, las comunidades autónomas vasca y navarra participan en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM),²⁷ que cuenta con diversos grupos de trabajo, entre ellos, la Comisión Arco Atlántico.²⁸ La función principal de este tipo de entes es doble: primero, influir en las instituciones europeas acerca de aspectos de la política regional europea, y en segundo lugar, crear foros de encuentro que faciliten un mejor aprovechamiento y sinergia de cooperación en los llamados *programas europeos*, como los programas Interreg.

A lo expuesto anteriormente hay que sumar un auténtico enjambre de redes, asociaciones o federaciones europeas de cooperación sobre temas sectoriales. Hay quien estima que son unas 1.500. En la Delegación del Gobierno de Navarra en Bruselas hemos construido una base de datos en la que pueden consultarse cerca de 800 de ellas. Esto implica un muy amplio espectro de actividad para los entes subestatales. Existe además una *paradiplomacia*, es decir, acuerdos de cooperación bilateral o multilateral entre diversas regiones sobre temas específicos. Por ejemplo, unas 30 regiones estamos ahora mismo cooperando en una red denominada Vanguard Initiative.²⁹

El Tratado de la Unión, en su reforma de Lisboa, incorporó el procedimiento de test de alerta temprana.³⁰ De acuerdo al artículo 5.3 del TUE:

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 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 (Unión Europea, 1992: 18).

Lo novedoso, sin embargo, es que:

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo (Unión Europea, 1992: 18).

El Protocolo 2 reconoce la participación de los parlamentos subestatales. Tal y como nos explica José Luis de Castro:

La Ley 24/2009 articula también la posibilidad recogida en el Protocolo n.º 2 de que los parlamentos estatales consulten a los parlamentos regionales con competencias legislativas [...] El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento autonómico, debe ser enviado a la Comisión Mixta en un plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por parte de las Cortes Generales; «Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la UE incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos de las comunidades autónomas y las referencias necesarias para su consulta». [...] Si la Comisión Mixta estima que no se vulnera el principio, aun cuando haya parlamentos regionales que estimen lo contrario, no existe obligación alguna para aquella de elaborar su dictamen ni de hacer llegar a Bruselas los informes de los parlamentos autonómicos; es decir, el trabajo de estos quedará absolutamente invisibilizado (Castro, 2012: 100).

Por último, a través de esta Ley 38/2010 se posibilita la participación también del ejecutivo autonómico, y

27 Ver <http://www.crpm.org/>

28 Ver <http://arcatlantique.org/>

29 La red Vanguard Initiative, New Growth through Smart Specialisation es una novedosa forma de trabajo colaborativo a nivel europeo que propone nuevas formas de movilizar y alinear los recursos sobre la base de los principios de especialización inteligente regionales y la cooperación interregional. Creada formalmente en 2013, actualmente la forman 30 regiones.

30 Ver José Luis de Castro (2012).

no solo del parlamento, mediante su comparecencia ante la Comisión Mixta, si bien queda igualmente supeditado a la voluntad de las Cortes Generales.

Además de todo lo anterior, el Consejo de Europa también ofrece foros de participación a los entes subestatales. Así, el Congreso de Poderes Locales y Regionales³¹ se creó con la vocación de ser el portavoz de las regiones y municipios de Europa, compuesto por una cámara de poderes locales y por una cámara de regiones; y una Secretaría General compuesta por funcionarios originarios de los 47 Estados miembros y dirigida por un secretario general, elegido por la Asamblea.

Debo disculparme ante el lector por esta extensa (y aun así, incompleta) lista de actividades que se desarrollan desde las estructuras de acción exterior de los entes subestatales. No obstante, si bien el número de organismos y foros es considerable, como se ha podido demostrar, casi todos ellos se encuentran en una posición totalmente secundaria respecto a los principales órganos decisorios. Después de este análisis, el miembro y presidente del grupo socialista de la ponencia sobre asuntos europeos del Parlamento de Navarra al que hacía mención anteriormente me interrumpió de manera abrupta preguntándome sobre qué acción «concreta» podía realizar el Parlamento de Navarra para influir en la vida política de Bruselas. La respuesta, escueta, fue que... ninguna.

Comencemos por el Comité de las Regiones. Si bien se trata de un organismo creado por los tratados europeos, su función es meramente consultiva. Sus dictámenes, a menudo muy interesantes en cuanto a que recogen visiones más cercanas a los ciudadanos, no son en absoluto vinculantes para las instituciones que realmente ostentan la capacidad de toma de decisiones, es decir, la tríada Comisión, Consejo y Parlamento. Aún más, en caso de que estas últimas hagan caso omiso al dictamen del Comité de las Regiones, no deben siquiera explicarlo.

La presencia de las CC. AA. en las formaciones del Consejo de Ministros de la UE se produce desde una situación de inferioridad respecto a la del Estado. En primer lugar, las CC. AA. eligen cada seis meses un nuevo coordinador, cuya labor es trasladar la información, organizar el debate y conseguir una postura única entre todas las autonomías, que será consensuada con la del Ministerio. En el caso de que el consejero autonómico quiera intervenir, debe hacerlo representando esta postura única de todas las CC. AA. y siempre que no contradiga la postura del Ministerio. Además, como ya sucede los últimos años en formaciones como la de medio ambiente, el Ministerio bloquea sistemáticamente la posible intervención de los consejeros autonómicos en las reuniones del Consejo de Ministros que tienen lugar en Bruselas o Luxemburgo.

Algo parecido resulta del mecanismo de alerta temprana. Los parlamentos o asambleas de las CC. AA. pueden emitir su opinión a las Cortes de Madrid, pero en definitiva son estas las que deben decidir sobre su admisión y posible traslado a las instancias europeas. Letrados de diferentes parlamentos autonómicos reconocen en los pasillos que no tiene mucho sentido destinar el tiempo a un informe que envían a las Cortes en Madrid y del que casi nunca reciben más que un simple acuse de recibo.

Todo ello ha dado lugar a que exista cierto síndrome *burnout* a nivel regional.³² La ilusión que existió hace 25 años en pleno desarrollo de la política regional, la creación del Comité de las Regiones (primera vez que se mencionaban expresamente las regiones en los Tratados), que conllevó la creación a su vez de otros entes, se han visto limitadas por la falta de resultados tangibles. ¿Significa todo esto que el papel de los entes subestatales es nulo? En absoluto. No podemos olvidar que la UE destina gran parte de su presupuesto (351.800 millones de euros durante el

31 Ver http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp

32 En 1974, Freudenberger propone un concepto centrado en un estudio netamente organizacional: propone que son sentimientos de agotamiento y frustración, además de cansancio, que se generan por una sobrecarga de trabajo; ver (Fidalgo, 2005).

periodo financiero 2014-2020) a la política regional y de cohesión, es decir, es la política de inversión más importante.³³ Todo ello se distribuye de manera descentralizada y son mayormente los entes regionales los responsables últimos de su implementación. Una mejor articulación de estos programas, entre los cuales hay algunos que son competitivos, como los programas Interreg, generan una inercia de cooperación entre regiones que es la que llena de contenido la actividad de política europea de los entes subestatales.

No obstante lo anterior, en cuanto a la participación de entes subestatales en la política activa de la UE debemos señalar que es extremadamente limitada, y depende exclusivamente de la (buena) voluntad del Estado al que pertenece. Todo ello queda perfectamente plasmado en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado respecto a las actuaciones que lleven a cabo las CC. AA. en el ejercicio de la acción exterior:

No podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la política exterior que dirige el Gobierno. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las comunidades autónomas y ciudades autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley (Ley 2/2014: 26.539).³⁴

La Ley también obliga a las CC. AA. a informar con carácter previo sobre la apertura de una delegación en el exterior, y asimismo «impulsará la instalación de estas oficinas dentro de los locales del Servicio Exterior del Estado». Esta disposición se aprobó en medio de un

debate sobre el presunto gasto superfluo de las CC. AA. en el exterior. Curiosamente, dicho debate no afectó a los cientos de embajadas y consulados que el Estado español tiene por todo el planeta. Comunidades como Navarra decidieron en 2012 reducir el coste de la Delegación en Bruselas e integrarla en la sede de la Representación Permanente española. Así lo hicieron también Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Asturias y La Rioja.

No obstante, el Gobierno Vasco mantuvo la misma estructura de la Secretaría de Acción Exterior, con delegaciones no solo en Bruselas, sino también en América. Otros gobiernos subestatales, como Escocia, han incrementado en los últimos años su actividad internacional, puesto que «el mundo es cada vez más global, y Escocia debe seguir siendo internacionalmente relevante» (Gobierno de Escocia, 2015). El Gobierno de Flandes, por su parte, actúa como un gobierno *de facto*, puesto que su ordenamiento constitucional determina el principio «foro interno, foro externo», es decir, cada región es competente del desarrollo internacional de las competencias que le son propias.

EL HECHO DIFERENCIAL DEL ESTADO ESPAÑOL EN LA UE

En el presente artículo se ha efectuado una aproximación sobre lo que opino que es un hecho diferencial de la construcción del Estado español. El concepto de españolidad como apego a un país o territorio es, cuando menos, complejo en cuanto a su comprensión. No se trata de cuestionar cuál es mejor o peor, sino que considero que la semántica es importante, y conceptos como *patria*, *nacionalismo*, *país* o *región* no significan para todos lo mismo, lo que dificulta la comprensión del prójimo. Existe una especificidad ibérica que es la de blancos y negros. Por un lado, hay demasiados ejemplos de una política centrípeta demasiado obsesionada con la unificación y muy tendente a demonizar y a catalogar como peligroso aquello que se considera que puede poner en cuestión dicha política. Me temo que a la inversa ha funcionado una política de acción-reacción histórica, que sumada a la obsesión unificadora ha

33 Ver Gobierno de Navarra (2016).

34 Ver García (2014).

creado un clima de desconfianza político (que no social) en amplios sectores.

En segundo lugar, nos hemos trasladado a la realidad de los entes subestatales de la Unión Europea, en la cual también encontramos una amplísima heterogeneidad entre regiones con o sin competencias, Estados federados, procesos de devolución, naciones sin Estado y un largo etcétera. La Unión Europea, que basa una de sus grandes políticas y presupuesto en el hecho regional, ha generado una intensa actividad europea o *internacional* de las regiones, cristalizada en la apertura de delegaciones en Bruselas, e incluso en otras partes de Europa. No obstante, la gran expectativa que se creó tras Maastricht ha creado también un efecto de frustración o síndrome *burnout* en diferentes regiones, que ven parte de la actividad como poco relevante. Esta visión puede acarrear dos consecuencias: o bien caer en la peligrosa tentación de considerar dicha actividad como superflua y, por ende, sujeta a recortes, como ha sido el caso de Navarra hasta 2015, o bien considerar que la única manera de tener presencia real y efectiva es invertir más, con el objetivo claro de convertirse en algún momento en un protagonista en pie de igualdad con los otros protagonistas, es decir, los Estados miembros de la UE.

Durante los primeros años del siglo XXI asistí a múltiples debates en el Parlamento Europeo sobre la ampliación. Casi sin excepción, los discursos reiteraban *el reto* de la ampliación, puesto que doce nuevos Estados se iban a incorporar (casi se duplicaba el número de Estados en la UE, que pasaba de 15 a 27). Sin embargo, cuando Neil Mackormick elaboró su informe sobre la «ampliación interna», que llegó a exponer en la Convención para el futuro de Europa, la respuesta era «el problema del hecho regional» (Torrance, 2013), es decir, la ampliación era un reto, las regiones, un problema. Problema o reto, dos maneras muy diferentes de enfocar situaciones.

Estamos ante un debate pasional, en el que el derecho es ampliamente superado por los sentimientos y, sobre todo, por la identidad. Un ejemplo de ello es la cuestión lingüística, que causa siempre un gran revuelo. A un ciudadano de Badajoz le parece muy normal que a 30 km la educación sea solo en portugués, pero surgen

conflictos cuando en Cataluña *se impone* la enseñanza del catalán. En mi experiencia en Bruselas, mientras que destacados diputados, con Alejo Vidal-Quadras a la cabeza, negaban una y otra vez la utilización (con interpretación) del catalán en debates en el Parlamento Europeo, nunca ponían el menor reparo ni crítica a que existieran cabinas de estonio, maltés, esloveno, eslovaco, finlandés, danés, lituano o letón... todas ellas con menor número de hablantes. El problema no era la lengua, sino *qué* lengua. Es obvio, se trata de una cuestión identitaria.

Un ejemplo de todo lo anterior queda reflejado en un pasaje del libro *El estado de las autonomías*, de José-Vidal Pelaz (catedrático de la Universidad de Valladolid), según el cual:

Lo paradójico de la dictadura de Primo de Rivera fue que, si bien prohibía y perseguía toda manifestación política de regionalismo o nacionalismo por considerarlo manifestación de separatismo, no ocurrió lo mismo con sus expresiones culturales, tenidas por inofensivas demostraciones de la pluralidad del tipismo y folclore regional. Así pues, durante esos años se permitió la realización de todo tipo de actividades de lenguas propias de cada región, como la publicación de libros y revistas. Se abrieron escuelas bilingües en las provincias vascas y, ya que la movilización política no estaba permitida, se sustituyó por otra de carácter social: se multiplicaron las asociaciones recreativas, excursiones, música, danza, arte, etc. Ello redundó en beneficio del proyecto «totalizador» que casi todos los nacionalismos llevan consigo (y especialmente el vasco), es decir, su ambición de generar un microcosmos en el que cualquier actividad, desde la educación hasta el disfrute del ocio, estuviera al servicio de su ideario. La consecuencia fue que al término de la dictadura los nacionalismos vasco y catalán eran más fuertes que nunca (Pelaz, 2002: 68).

En resumen, crear una ikastola es totalizador, mientras que estudiar en una escuela en castellano supone un alarde de liberalismo. Este tipo de razonamientos

implican una incomprensión total del significado real de plurinacional.

Si unimos la pasión identitaria descrita en los párrafos precedentes a la falta de concreción de un modelo de Estado, encontramos el hecho diferencial del Estado español en la UE. La dicotomía entre un Estado descentralizado que marca la Constitución y un pensamiento más o menos extendido de considerar toda aquella realidad plurinacional como una amenaza hace un reto casi imposible poder lograr un papel destacado para las CC. AA. en el panorama europeo.

Se dice (sin estar documentado) que el estadista Bismarck pronunció aquello de que «España es el país más fuerte del mundo, los españoles llevan siglos intentado destruirlo y no lo han conseguido». Todo radica en que nos topamos ante una cuestión totalmente identitaria, donde se asume que la construcción de una identidad es contraria al normal desarrollo de las demás. Y eso no tiene por qué ser así. La UE es buen ejemplo de ello. Por este motivo, un debate ideal sería aquel en el que la identidad, los sentimientos y las pasiones estuvieran al margen de la discusión, puesto que en este caso, una vez más, el derecho o la razón pasan a segundo plano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC.es (13 de noviembre del 2012). Markel Susaeta, sobre la selección española: «Representamos a una cosa». Recuperado el 18 de abril de 2017 de <http://www.abc.es/20121113/deportes-futbol/abci-susaeta-seleccion-espanola-201211131725.html>
- Aja, E. (1996). Los principales periodos de desarrollo del Estado autonómico. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 2, 121-144.
- Aja, E., Viver, C., y Sunyer, P. (2003). Valoración de 25 años de autonomía. *Revista española de derecho constitucional*, 69, 69-113.
- Aja, E. (2006). El Estado Autonómico en España a los 25 años de Constitución. En M. Carrasco, F. J. Pérez, J. Urías, y M. J. Terol (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, vol. 2 (p. 4285-4344). Pamplona: Aranzadi.
- Ashton, M. (2013). Respuesta de la Alta Representante / Vicepresidenta Ashton en nombre de la Comisión a la pregunta con solicitud de respuesta escrita E-009342/12. Recuperado el 18 de abril de 2017 de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3AC2013%2F301E%2F01>
- Bel, G. (2010). *España, capital París. Origen y apoteosis del estado radial: del Madrid sede cortesana a la «capital total»*. Barcelona: Destino.
- Calvo Sotelo, J. (1931). *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión*. Apuntes para la Historia. Madrid: Imp. Clásica Española.
- Caño, J. (1998). *Nazionalismoa, Autodeterminazioa eta Independentzia*. Eusko Alkartasuna.
- Carretero, A. (1971). *España y Europa*. Valencia: Ediciones Fomento de Cultura.
- Castro, J. L. de (2012). El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 99, 93-111.
- Diario de León* (8 de febrero de 2003). Herrero de Miñón considera que el plan propuesto por Ibarretxe se ajusta a la Constitución en un 99%. Recuperado el 12 de marzo de 2017 de http://www.diariodeleon.es/noticias/espana/herrero-minon-considera-plan-propuesto-ibarretxe-ajusta-constitucion-99_65508.html
- EAJ-PNV, Euzko-Alderdi Jeltzalea (1978). *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución: Historia y alcance de unas negociaciones*. Zarautz: Itxaropena.
- EAJ-PNV, Euzko-Alderdi Jeltzalea (2004). Los desafíos del nacionalismo vasco en la primera década del siglo XXI. Recuperado el 3 de abril de 2017 de <http://www.eaj-pnv.com/documentos/documentos/944.pdf>
- El Huffington Post* (1 de agosto de 2013). El debate sobre Bárcenas en el Senado en 17 titulares. Recuperado el 5 de marzo de 2017 de http://www.huffingtonpost.es/2013/08/01/debate-barcenas-senado_n_3688340.html
- La Enciclopedia Libre Universal en Español (s. f.). «Comunidad Autónoma». Recuperado el 14 de abril de 2017 de http://enciclopedia.us.es/index.php/Comunidad_Aut%C3%B3noma

- Estupiñán, L. (2011). El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado. *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, 35, 107-122.
- Fidalgo, M. (2005). NTP 704: Síndrome de estar quemado por el Trabajo o «burnout» (I): definición y proceso de generación. Recuperado el 10 de abril de 2017 de http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/701a750/ntp_704.pdf
- García de Enterría, E. (7 de marzo de 1979). El techo constitucional de las autonomías territoriales: un problema básico. *El País*. Recuperado el 3 de abril de 2017 de http://elpais.com/diario/1979/03/08/espana/289695608_850215.html
- García, R. (2014). La proyección internacional de las comunidades autónomas en la ley de la acción y del servicio exterior del estado (LAESE): autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 27, 30 p.
- Gil, I. (17 de juliol de 2016). Aún hay dos Españas pero no las del 36. *El Mundo*. Recuperado el 3 de marzo de 2017 de <http://www.elmundo.es/cronica/2016/07/17/5788fef8468aeb47088b45e7.html>
- Gobierno de Escocia (2013). *Scotland's Future. Your Guide to an Independent Scotland. A Summary*. Edimburgo: Gobierno de Escocia. Recuperado el 15 de abril de 2017 de <http://www.scottishchambers.org.uk/userfiles/files/Scotland%20White%20Paper%20Summary.pdf>
- Gobierno de Escocia (2015). Scotland's International Framework. Recuperado el 15 de abril de 2017 de <http://www.gov.scot/Topics/International/strategy>
- Gobierno de Navarra (2016). *Guía rápida de Fondos de la UE y su aplicación en Navarra*. Recuperado el 15 de abril de 2017 de <http://www.congdn Navarra.org/2016/11/02/guia-rapida-de-fondos-de-la-ue-y-su-aplicacion-en-navarra/>
- Herrero, M. (1998). *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Taurus.
- Irujo, M. (2002). *Euskal Herria en la Unión Europea: mecanismos de representación de las naciones sin estado ante las instituciones europeas*. Pamplona: Eusko Alkartasuna.
- Jauregi, G. (1996). *Los nacionalismos minoritarios y la UE*. Barcelona: Ariel.
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado. Cortes Generales Españolas. *Boletín Oficial del Estado*, 74, de 26 de marzo del 2014, p. 1-33. Recuperado el 3 de abril de 2017 de https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2014/03/26/pdfs/BOE-A-2014-3248-C.pdf
- Madariaga, S. de (1971). Prólogo. En A. Carretero, *España y Europa*. Valencia: Fomento de Cultura Ediciones.
- Maeztu, R. de (1899). *Hacia otra España*. Bilbao: Cardenal.
- Maeztu, R. de (s. f.). *Defensa de la hispanidad*. Recuperado el 15 de abril de 2017 de <https://guardiadelahispanidad.files.wordpress.com/2009/09/defensa-de-la-hispanidad.pdf>
- Moreno, L. (2009). La federalización de la España plural. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 8, 119-143.
- Naciones Unidas (1970). Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Recuperado el 10 de marzo de 2017 de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)
- Parlamento vasco (2004). Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Recuperado el 4 d'abril de 2017 de http://web.archive.org/web/20070715174650/http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/dictamentcomision20122004_cas.pdf
- Pelaz, J. V. (2002). *Estado de las Autonomías: Regionalismos y Nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*. Madrid: Actas.
- Rubio, J. A. (2006). La visión de España a través del discurso nacionalista durante la transición. *Norba. Revista de Historia*, 19, 231-258.
- SEAT (Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales). (2004). Participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros. Recuperado el 5 de abril de 2017 de http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros.html
- Tilindyte, L. (2016a). *Regional Participation in EU decision-making, Role in the legislature and subsidiarity monitoring*. Bruselas: European Parliamentary Research Service.
- Tilindyte, L. (2016b). *Referendums on EU issues*. Bruselas: European Parliamentary Research Service.
- Torrance, D. (2013). *The Battle for Britain: Scotland and the Independence Referendum*. Londres: Biteback Publishing.
- Tribunal de Justicia de la UE (2015). Sentencia del Tribunal General en el asunto T-512/12. Recuperado el 5 de abril de 2017 de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62012TJ0512>

Trillo, F. (1999). Prólogo. En J. Ortega, *La España invertebrada*. Madrid: Espasa Calpe.

Unión Europea (1992). Tratado de la Unión Europea (Versión consolidada y actualizada, 7/6/2016). *Diario de la Unión Europea*, C 202, 13-45. Recuperado el 10 de marzo de 2017 de http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2&format=PDF

Urteaga, E. (2011). Modelos de ordenación del territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. *Estudios Geográficos*, 72(270), 263-289.

Zafra Valverde, J. (1990). *Teoría fundamental del estado*. Pamplona: Universitat de Navarra.

NOTA BIOGRÁFICA

Mikel Irujo Amezaga se licenció en Derecho por la Universidad de Navarra en 1995, obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados por la UNED en 2004 y se doctoró en Derecho por la Universidad del País Vasco en 2016. Ha desempeñado su labor profesional en Editorial Aranzadi, salvo periodos de excedencia para ser asistente (1999-2002) y posteriormente diputado en el Parlamento Europeo (2007-2009), y actualmente delegado del Gobierno de Navarra en Bruselas.

