

## EL ESTADO-NACIÓN, EUROPA y LOS SISTEMAS FEDERALES

Sean mis primeras palabras para agradecer a la Fundación Konrad Adenauer su amable invitación a participar en estas jornadas tan oportunas en estos tiempos en que los europeos estamos inmersos en una crisis múltiple y profunda, crisis institucional de la Unión, crisis económica y financiera global con repercusiones especialmente duras en la Eurozona y crisis de las relaciones entre el mundo musulmán y Occidente. En este clima general de incertidumbre y de violencia, España atraviesa una etapa de particular dificultad porque a las consecuencias de la turbulenta situación planetaria se suman en nuestra nación elementos específicos derivados del agotamiento del sistema político instaurado hace treinta y cinco años y desarrollado desde entonces sobre la base de la Constitución de 1978. A mí se me ha pedido que trace esta noche un breve apunte del papel que juegan en la actualidad las entidades sub-estatales en el entramado comunitario con el fin de encuadrar en este marco más amplio el caso concreto del Estado autonómico español, encargo que me dispongo a cumplir advirtiéndole que todo lo que diga a continuación es de mi exclusiva responsabilidad y no compromete posición oficial alguna ni del Parlamento Europeo ni del Partido Popular Europeo ni del Partido Popular de España.

Quiero empezar poniendo de relieve que la presencia, la capacidad de actuar y de influir, así como la visibilidad, de las regiones de los Estados-Miembros en las Instituciones de la Unión y en sus políticas, ha experimentado una evolución muy notoria desde los años fundacionales, inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial, hasta el día de hoy. Inicialmente, los Estados-Miembros, como protagonistas absolutos del proceso de integración y señores de los Tratados, ocuparon todo el espacio político e institucional de las entonces Comunidades Europeas sin que ningún otro nivel inferior tuviese el menor juego. Las razones para esta denominada “ceguera federal” que imperó en los albores de la Unión fueron poderosas: por una parte los seis países fundadores obedecían, salvo Alemania, a un modelo centralista y, por otro, las competencias que se asignaron en el arranque a las instancias europeas fueron de exclusiva atribución nacional. Tanto la energía nuclear como la industria del carbón y del acero como la puesta en marcha del mercado interior eran asuntos que quedaban fuera de la esfera de los poderes regionales y locales. Incluso la cuestión de los marcados desequilibrios económicos entre territorios se consideraba en aquellas fechas exclusivamente interna de los Estados.

Sin embargo, esta indiferencia respecto del hecho regional cambiaría muy pronto de forma palpable. Las sucesivas ampliaciones incorporaron a la Unión Estados con estructuras federales, como España o Austria. En cuanto a los de tradición centralista, también emprendieron caminos de descentralización, algunos muy marcados como Italia o el Reino Unido, otros más tímidos como Francia e incluso ha habido países, como Portugal, que se han negado a sumarse a la moda federal. Hay que destacar dentro de este auge federalizador a Bélgica, que ha pasado de ser un país unido y centralizado a convertirse en un ejemplo prodigioso de equilibrio inestable en el que dos comunidades autodefinidas como “nacionales” han escindido por la mitad un Estado que se mantiene precariamente en pie hilvanado por el tenue vínculo de su Corona. A medida que estos miembros territorialmente complejos entraban en la Unión, ésta continuaba su avance integrador con un número creciente de competencias puestas en común y dado que

bastantes de ellas correspondían en los ordenamientos internos de los Estado de estructura federal a las regiones, emergió imparable el tema de la participación de las entidades sub-estatales en los procesos legislativos y ejecutivos comunitarios.

La transformación del panorama europeo uniformemente centralista de la primera década de los cincuenta en la proliferación de Estados descentralizados en mayor o menor grado de la década de los noventa del pasado siglo, ha obedecido a diversos motivos, que conviene analizar con mirada crítica gracias a la perspectiva que nos da ahora una experiencia ya amplia y consolidada. Las ideas subyacentes al fervor federal fueron que el principio de autonomía regional fortalece la democracia mejorando su calidad, que una administración más próxima al ciudadano es más ágil y eficiente, que la regionalización del Estado contribuye a aproximar los niveles de renta de los territorios menos prósperos a los de los más ricos y que la transferencia de abundantes e intensas competencias en sentido descendente desde el Gobierno central a las regiones favorece el acomodo y la pacificación de las tensiones centrífugas derivadas de la existencia de peculiaridades diferenciales de carácter cultural, histórico, religioso, étnico o lingüístico. Armados con este utillaje conceptual, no pocos responsables políticos europeos se lanzaron entusiásticamente en sus respectivos países a amplios procesos de descentralización legislativa, ejecutiva, financiera y administrativa. En las facultades de ciencia política, cohortes de académicos inspirados por los escritos seminales de Daniel J. Elazar y debidamente incentivados por elites políticas buscadoras de rentas se dedicaron a publicar toneladas de estudios sobre el federalismo y sus bondades. En mi Cataluña natal, el *Institut d'Estudis Autonòmics* es un ejemplo de estos talleres de ideas en los que se cuecen reformas estatutarias inconstitucionales, sistemas de financiación insaciables y fantasías asimétricas multicolores a mayor gloria de una clase política nacionalista que ha hecho de la exacerbación de la diferencia un comfortable *modus vivendi*.

Este cuadro teórico favorable a los sistemas federales se vio asimismo reforzado por el aparente éxito en España y Alemania de un modelo de Estado en el que las Comunidades Autónomas y los Länder administraban una fracción apreciable del presupuesto nacional, tenían a su cargo áreas tan decisivas como la educación y la sanidad públicas y adquirirían un prestigio y una influencia creciente sobre la ciudadanía. No es extraño que en este clima tan propicio a la descentralización acompañado de un fuerte crecimiento económico, otros Estados Miembros fuesen sensibles a los cantos de la sirena federalizadora.

Superada esta etapa de euforia federal, la realidad presente ha puesto en evidencia que los defectos e inconvenientes de una excesiva pérdida de peso de los niveles centrales hacia unas regiones constitucionalizadas y equipadas con amplias competencias políticas, financieras y administrativas son por lo menos de la misma magnitud que sus supuestas ventajas y en determinados casos, como el español, incluso superiores.

Alemania ha sabido mediante una inteligente reforma pactada por sus dos grandes partidos neutralizar los bloqueos que producía en su estructura federal un conjunto de procedimientos destinados a conseguir acuerdos entre el Gobierno central y los Länder, que si bien perseguían el meritorio objetivo de alcanzar armoniosos consensos en la práctica paralizaban el funcionamiento de la máquina estatal.

En otros Estados de la Unión se está procediendo asimismo, forzados por los rigores de la crisis, a una profunda revisión de sus estructuras territoriales, como en Italia o Grecia,

o se está adquiriendo conciencia de su necesidad aunque todavía no se hayan tomado las duras decisiones necesarias, como sucede por desgracia en España. El Reino Unido se enfrenta a una abierta ofensiva secesionista impulsada en Escocia por el Scottish National Party, que no ha dudado en volver contra el Ejecutivo y el Parlamento británicos de Londres las herramientas de autogobierno que le fueron generosamente concedidas en época de Tony Blair.

Es precisamente el ejemplo español el que mejor ilustra el hecho de que las esperanzas puestas en los modelos federales fueron sin duda excesivas. En efecto, la radical transformación de un Estado tradicionalmente centralista desde el nacimiento de la nación española en sentido moderno a principios del siglo XIX - España como actor histórico identificable y como proyecto colectivo es por supuesto mucho más antigua - en uno de los más descentralizados del mundo a partir de la aprobación de la Constitución de 1978 no ha cumplido lamentablemente ninguno de sus objetivos. No ha conseguido disminuir la diferencia relativa en renta de las Comunidades menos desarrolladas respecto de las más prósperas, no ha agilizado ni prestado mayor eficiencia a la Administración, no ha pacificado a las fuerzas nacionalistas en Cataluña y en el País Vasco ni tampoco ha fortalecido nuestra democracia. España es hoy un Estado políticamente inmanejable y financieramente insostenible en gran medida por la inadecuación de su estructura territorial, plagada de duplicaciones, despilfarros, organismos inútiles, plantillas de asalariados públicos desmesuradas, corrupción desatada y movimientos secesionistas rampantes. Difícilmente se puede encontrar en la historia contemporánea europea del último medio siglo una decepción más amarga que la que ha producido a los ciudadanos españoles que todavía conservan un resto de lucidez y de patriotismo el descarrilamiento de su Estado de las Autonomías. La combinación de una partitocracia voraz que se ha enroscado al cuerpo de la nación multiplicándose en diecisiete metástasis, la agresividad contumaz y desleal de los nacionalistas identitarios catalanes y vascos y la pusilanimidad, el oportunismo y la falta de visión histórica tanto del centro-derecha como del centro-izquierda nacionales, han arrastrado a España a la ruina material, a la degradación de sus instituciones más vitales y a la fragmentación de su unidad. Vivimos los españoles una de nuestras horas más tristes y desfallecientes desde el final de la Guerra Civil. La insistencia por parte de los principales dirigentes de los dos grandes partidos y por sectores sociales y periodísticos que se alimentan de este tinglado malbaratador de que el actual colapso corresponde a meros fallos de gestión, negándose a reconocer que trae causa de clamorosos defectos estructurales, impide las reformas profundas que permitirían a España disponer de un Estado cohesionado, eficiente y viable, condición indispensable para volver a la confianza, el crecimiento y la autoestima.

En el plano comunitario, a lo largo del medio siglo de profundización y de ampliación del proceso de integración, las regiones han ido adquiriendo una creciente presencia e influencia en las instituciones de la Unión, aunque esta proyección del nivel sub-estatal en el europeo ha sido más significativa y efectiva en los ámbitos funcional y operativo que en los propiamente constitucionales. Se ha producido, a medida que la Unión se iba fortaleciendo y adquiriendo más relieve en la vida de los ciudadanos de nuestro continente, una tensión continua entre los poderes regionales, liderados por las regiones con capacidad legislativa, y el Consejo y el Parlamento, de tal manera que las regiones han mantenido la presión para disponer de mecanismos que les facilitaran la intervención directa en la marcha de los asuntos europeos y los Gobiernos centrales con firmeza y la Eurocámara más débilmente se han resistido a estas pretensiones, haciendo

determinadas concesiones, pero siempre a un ritmo muy lento y netamente por debajo de las reivindicaciones y las expectativas de las Comunidades Autónomas españolas, Länder alemanes y demás entidades sub-estatales dotadas de acusada personalidad política en el ordenamiento interno de los correspondientes Estados Miembros.

Los hitos principales de esta pugna en los que las regiones han visto coronados en parte sus esfuerzos han sido en el Tratado de Maastricht la creación del Comité de las Regiones y la admisión de representantes regionales de nivel ministerial en las delegaciones nacionales en el Consejo, y en el Tratado de Lisboa el reconocimiento al Comité de las Regiones de la capacidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus prerrogativas y la constatación de la dimensión regional de las políticas de cohesión, medio ambiente, protección civil, transporte, empleo, formación profesional, salud pública, igualdad de oportunidades, libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, OCM, industria, investigación, protección de los animales y cultura. Tampoco hay que olvidar la reiterada afirmación en los Tratados del principio de subsidiariedad como un eje conductor de las políticas de la Unión, con mención explícita del nivel regional a la hora de aplicarlo. En un terreno más funcional y operativo, el Libro Blanco de la Gobernanza de la Comisión publicado en 2001 establece la participación de representantes de las regiones en los comités consultivos que se forman para las tareas preparatorias de las propuestas legislativas.

Pese a estos nada despreciables logros, las regiones con capacidad legislativa han acumulado la frustración de ver como sus intentos más ambiciosos -más osados, diría yo- de ganar espacio de representación y decisión en las Instituciones de la Unión se estrellaban sucesivamente contra el muro del Consejo y del Parlamento. Así, no han obtenido un estatuto especial para este tipo de entidades sub-estatales ni la facultad del Comité de las Regiones de recurrir directamente al Tribunal de Justicia en defensa del principio de subsidiariedad ni el otorgamiento de la categoría de institución para dicho Comité, que se ha quedado en órgano al igual que el Comité Económico y Social, ni la promoción de sus dictámenes del carácter consultivo al vinculante para los temas que se le someten ni la separación en dos órganos distintos de las regiones y los municipios. Hay que reconocerle a la REGLEG, asociación que agrupa a las regiones con poderes legislativos, una pertinacia en su porfía por elevar el rango de sus integrantes dentro del entramado institucional de la Unión digna de mejor causa, buscando infatigablemente aliados y desplegando una tremenda actividad tanto en el Consejo de Europa como en la Unión Europea. La Asamblea de las Regiones de Europa, el Congreso de Poderes Locales y Regionales, la Conferencia de Asambleas Legislativas de Europa, son algunas de las plataformas más o menos formales que se han creado para aunar propósitos y objetivos en este largo forcejeo. Recuerdo perfectamente que durante la discusión de la fracasada Constitución europea, mi colega de Grupo Parlamentario Alain Lamassoure, en su informe al Parlamento sobre los trabajos de la Convención, propuso la creación de la figura de región asociada a la Unión, es decir, un estatus específico para las regiones con poderes legislativos de particular relieve señaladas como tales por sus correspondientes Estados-Miembros, las Comunidades Autónomas españolas entre ellas, que hubieran quedado así distinguidas del resto de regiones y dotadas de prerrogativas particulares. Dejando aparte la circunstancia irónica de que fuera precisamente un diputado francés de centro-derecha el que avalase semejante operación, ésta fracasó al no obtener apoyo suficiente y fue reemplazada por una versión mucho más modesta a cargo de otro ponente, el hoy Presidente de la República italiana,

Giorgio Napolitano, que renunció a introducir una categorización de las regiones que las dividiese en distintas clases en su rol de interlocutores de la Unión.

Para calibrar con exactitud la idea de región europea que promueven las de mayor rango político es bueno recordar la definición confeccionada por la Asamblea de las Regiones del Consejo de Europa en su *Declaración sobre el Regionalismo* de 1996. La Asamblea opta por un modelo de región que:

- 1) Dispone de personalidad jurídica propia
- 2) Se configura como un ente público territorial
- 3) Se sitúa en el nivel inmediatamente inferior al Estado
- 4) Es titular de autogobierno político

Este tipo de región debe ser reconocido por la Constitución del Estado y poseer un estatuto propio del máximo rango legislativo dentro del ordenamiento nacional. De acuerdo con este enfoque, las regiones han de ser consideradas dentro de la arquitectura jurídica del Estado como elementos indispensables de democracia, descentralización y autodeterminación, permitiendo a los ciudadanos identificarse con su Comunidad. En un reciente informe sobre regionalismo publicado en 2010, la Asamblea se ratifica plenamente en esta visión. Aunque reconoce que en Europa no existe homogeneidad en el tipo y atribuciones de los entes regionales, presenta su definición como un desiderátum al que todos los Estados deberían tender.

La Unión, por su lado, hace una interesante mención de la autonomía regional en el artículo 4.2 del Tratado de Funcionamiento. Este precepto reza así:

“La Unión respetará la igualdad de los EM 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 regional y local. 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. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada EM”

Es evidente que para la Unión Europea la estructura territorial del Estado no es una parte determinante de su identidad nacional, salvo que haya aspectos de aquélla que estén singularmente destacados y protegidos por el ordenamiento constitucional nacional. De acuerdo con los principios de autonomía institucional y de cooperación leal, la Unión es, por así decirlo, “ciega” ante la distribución de competencias interna de los Estados Miembro entre sus diferentes niveles territoriales y es el Estado Miembro como tal el que responde ante la Unión y su único interlocutor válido. Los Estados, en su papel fundacional, existencial y terminal, son los bloques constitutivos de la Unión, los autores de su Derecho Primario y, sin desmerecer la relevancia de la Comisión y el Parlamento, los principales rectores de sus destinos.

Por consiguiente, las reiteradas maniobras de los partidos separatistas para, aprovechando la natural aspiración de las regiones con poderes legislativos de fortalecer su posición dentro de la Unión, impulsar quimeras como la tan traída y llevada “Europa de los Pueblos”, para complicar innecesariamente la ya de por sí alambicada estructura institucional comunitaria y para valerse del paraguas europeo con el fin de encontrar

legitimación externa a sus obsesiones identitarias y a sus proyectos de secesión, están afortunadamente condenadas al fracaso. Como muestra, un botón: la insistencia plúmbea de los partidos nacionalistas catalanes para incorporar el catalán a las lenguas oficiales de trabajo del Parlamento Europeo jamás tendrá éxito porque se trata de una medida logística, reglamentaria y políticamente imposible. El volver una y otra vez con lo mismo a pesar de que saben que su petición es absurda demuestra la absoluta falta de respeto al principio de cooperación leal, que es una de las directrices fundamentales para el buen funcionamiento de la Unión.

En definitiva, las regiones europeas continuarán siendo grandes protagonistas de las políticas de cohesión y su voz seguirá siendo escuchada en otras muchas áreas de la acción comunitaria a través de la consulta al Comité de las Regiones. Su participación directa en los trabajos de la Comisión y del Consejo también está asegurada por las reglas de gobernanza europea y por los mecanismos internos elaborados en cada Estado Miembro de estructura federal. En el Parlamento sus aspiraciones pueden ser recogidas por aquellos Eurodiputados que sean originarios de una región concreta, siempre bajo la primacía del interés general nacional y europeo. Ahora bien, si alguien sueña en una Unión Europea en la que las regiones gocen de un régimen y una configuración uniformes del máximo rango en todos los Estados Miembros y en la propia Unión, está abocado a la decepción y al esfuerzo inútil que, como es bien sabido, conduce a la melancolía.

No quiero terminar sin suscitar una cuestión para la que sugiero a nuestros anfitriones unas jornadas de reflexión monográfica en el inmediato futuro. Me refiero a cuál debe ser la reacción de la Unión ante una eventual desmembración de un Estado Miembro por la separación unilateral e inconstitucional de una parte de su territorio. Si bien ya he explicado que la Unión es indiferente a la estructura territorial interna de los Estados que la componen, aunque la respete de acuerdo con el artículo 4.2 del Tratado, también respeta su identidad y su integridad territorial y por eso abrigo dudas sobre si Bruselas se puede permitir la misma distancia aséptica respecto de acontecimientos que contribuirían a desestabilizarla en su conjunto, sobre todo en coyunturas como la que atravesamos, en la que nuestro proyecto común es particularmente vulnerable. Les animo a organizar este debate a pesar de la oposición que indefectiblemente encontrarán en los profesionales de esconder la cabeza debajo del ala.

Jean Monnet dijo que nuestra misión como europeos no consistía en coaligar Estados sino en unir personas y Chavela Vargas cantó “No soy de aquí ni soy de allá y ser feliz es mi color de identidad”. Ojalá aquellos de nuestros conciudadanos que se dejan arrastrar por la pulsión emocional del narcisismo tribal y del rechazo al enemigo inventado lean más a nuestro padre fundador en vez de soflamas incendiarias y escuchen más canciones clarividentes y sabias en lugar de himnos de cadenas inexistentes y hoces asesinas. Nuestra Unión de Estados y ciudadanos es una empresa política y económica de enorme alcance, pero sobre todo es un proyecto moral fundamentado en valores universales que nos hagan capaces de superar diferencias culturales, vencer egoísmos nacionales, desmitificar soberanías, asegurar la paz, cerrar heridas históricas y vivir en libertad y por la libertad. Esta concepción de Europa implica ensanchar nuestro horizonte y mirar hacia delante y los que circulan por el mundo con un ojo clavado en el retrovisor y otro en su ombligo no tienen cabida en la que es, pese a sus tropiezos y vacilaciones, una de las más grandiosas aventuras colectivas al servicio del ser humano que han visto los siglos.