

**LAS OCASIONES PERDIDAS:
LA VERTIENTE EUROPEA DE LAS RELACIONES
ENTRE LA COMUNIDAD FORAL NAVARRA Y LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI**

Lost opportunities: The European side of the relations between
the Statutory Community of Navarre and the Autonomous Community
of the Basque Country

Galdutako aukerak: Nafarroako Foru Erkidego eta Euskal Autonomi
Erkidegoaren arteko erlazioen Europar alderdia

Joxerramon BENGOTXEA CABALLERO
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

El autor analiza la temática del impacto que el proceso de integración europea y la Unión Europea, en concreto, han tenido sobre el ámbito competencial y de actuación de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, partiendo de un postulado, según el cual, ambas comunidades han protagonizado de forma diferente los procesos constituyentes en que han estado y están inmersas, desde la Constitución de 1978 hasta la Europea. Analiza también las escasas vías de participación institucional que en temas europeos se permiten a las regiones, tanto por la propia concepción de la arquitectura jurídica europea cuanto por la voluntad contraria de varios Estado miembros, entre ellos, el Reino de España.

Seguidamente, analiza la existencia de un verdadero vaciado competencial que ha perjudicado a las dos Comunidades Autónomas de Vasconia, situación que se ha visto agravada aún más por la ausencia de un mínimo de relaciones institucionales entre ambas. Los principales perjudicados por esta falta de relaciones son los administrados, la ciudadanía de la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral. Contrasta esta situación con las nuevas formas de entender la gobernanza europea, es decir, la cooperación y coordinación regional y transfronteriza entre los distintos niveles de la Administración, desde el local hasta el supraestatal y tanto en sentido vertical -entre Administraciones de distinto nivel- como horizontal (entre pares), así como implicando a otros actores y *stakeholders* no vinculados a la Administración. Contrasta también con la propia evolución del pensamiento político moderno en torno a las *policy networks* donde se analizan los procesos de las políticas públicas desde su concepción y diseño (participados) hasta su implementación y ejecución (subcontratados). Cada vez cobran más importancia las vías no-institucionales de cooperación regional, sin menospreciar por ello a las vías institucionales. Concluye que la Cooperación entre las dos comunidades es la historia de unas oportunidades perdidas, con un único paréntesis que fue, precisamente, el Acuerdo de Cooperación firmado entre ambas Comunidades en Mayo de 1996, como instrumento previsto por el ordenamiento jurídico y en relación con éste, y que sin embargo no llegó a ver la luz. En este sentido, los Presidentes de la Comunidad Foral, señor Otano, y el de la Comunidad Autónoma Vasca, señor Ardanza, firmaron en Vitoria, el 25 de octubre de 1995, un Protocolo *declarativo de intenciones* sobre la conveniencia de propiciar y desarrollar *en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente*.

Palabras clave: Comunidad Foral de Navarra. Comunidad Autónoma del País Vasco. Parlamento Europeo. Constitución Europea. Unión Europea. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Cooperación transfronteriza.



Egileak batasun europarrak eta europako integrateze prozesuek, eskuduntza eta Euskal Autonomi Erkidego eta Nafarroako Foru Erkidegoaren jokabideen eremuan izandako inpaktua aztertzen du. Bi erkidegoek 1978ko Konstituziotik europako Konstituzioraino egon diren eta dauden prozesu konstituzioegileak modu desberdinean protagonizatu ditzuztenaren postulaturik abiatzen dira. Europar gaietan herrialdeei onartzen zaizkien parte-hartze instituzionalerako bide urriak ere aztertzen dira, bai europar arkitektura juridikoaren kontzepzio zehatzagatik, bai zenbait Estatu kideren aurkako borondateagatik ere, hauen artean Espainiako Erreinua. Jarraian Euskal - Herriko bi autonomia erkidegocori kalte egin dien eskuduntza hutsunea aztertzen da, egoera hau gehiago larriagotu da bien arteko erlazio instituzional gutxieneko ezagatik. Erlazio falta hau dela eta gehien kaltetu direnak administratzaileak dira, Euskal Autonomia Erkidegoko eta Foru Komunitateko herritarrak. Egoera honek europako gobernanza ulertzeko modu berriekin kontrastatzen du, hau da, herrialdeen eta mugakideen lankidetzan eta koordinazioan administrazioaren maila desberdinen artean, bertakotik hasi eta supraestataleraino, bai bertikalki (maila desberdinetako administrazioen artean) bai horizontala (parekoen artean), baita Administrazioa elkartu gabeko beste eragile eta *stakeholders*-ak inplikatur ere. *Policy Networks*-en inguruko pentsamendu politiko modernoaren bilakaerarekin ere kontrastatzen du, hauetan politika publikoaren prozesuak aztertzen dira, bere kontzepzio eta diseinutik (partehartzaileak) bere inplementazio eta ejekuziorarte (azpikontratuak). Gero eta garrantzi handiagoa dute herrialdeen kooperazioan bide ez-instituzionalak, bide instituzionalak gutxietsi gabe. Bukatzeko egileak dio Euskal Autonomi Erkidegoa eta Nafarroako Foru Erkidegoaren arteko kooperazioa galdutako aukeren historia dela, etenaldi bakar batekin eta hau bi erkidegoek 1996ko Maiatzean sinatutako kooperazio akordioa izan zela, ordenamendu juridikorako aurrikusitako bitarteko bezala eta hala ere ez zen argitaratu. Honela foru erkidegoko lehendakariak, Otano Jauna, eta Euskal autonomi Erkidegokoak, Ardanza Jauna, Gasteizen 1995eko Urriaren 25 ean protokolo bat sinatu zuten bakoitzaren eskuduntzen alorrean lankidetzara iraunkorraren erlazioak erakarri eta garatzeko.

Giltza hitzak: Nafarroako Foru Erkidegoa. Euskal Autonomi Erkidegoa. Europar Parlamentua. Europar Konstituzioa. Europar Batasuna. Europar komunitateen Justizia Auzitegia. Mugaz bestaldeko lankidetzara.



The author analyses the impact of the process of European integration and the

European Union, concretely, have had on the competencies and actions of the Autonomous Community of the Basque Country and the Statutory Community of Navarre, starting from a assumption, according to which both communities have participated, in a different manner, in the constituting processes in which they have been and are immersed, since the 1978 Constitution to the European Constitution. It also analyses the scarce avenues of institutional participation allowed for regions in European matters, both due to the concept itself of European juridical architecture and because of the adverse will of several member states, amongst which is Spain. We then analyse the existence of a real emptying of competencies that has harmed both Autonomous Communities of Vasconia, a situation which has become even more serious because of the absence of minimum institutional relations between both communities. The main people affected by this lack of relations are the people administrated, the citizens of the Basque Autonomous Community and the Statutory Community. This situation contrasts with the new forms of understanding European governance, based on regional and trans-frontier cooperation and coordination between the various levels of the administration, from local to supra-state levels and both in the vertical sense - between Administrations in different levels - and horizontal (between equals), and implying other actors and stakeholders not necessarily connected to the Administration. It also contrasts with the evolution of modern political thinking in terms of policy networks where public policy processes are analysed from their conception and design (participated processes) to their implementation and execution (subcontracted processes). Each time there is more importance attached to non-institutional forms of regional cooperation, without, at the same time, undervaluing institutional channels. The author concludes saying that cooperation between the Autonomous Community of the Basque Country and the Statutory Community of Navarre is a history of lost opportunities, with a single interruption that was, precisely, that of the Cooperation Agreement signed between both communities in May 1996, as an instrument foreseen by the legislation and which, in spite of everything, was not implemented. In this sense, the Presidents of the Statutory Community, Mr. Otano, and of the Basque Autonomous Community, Mr Ardanza, signed in Vitoria, on 25th October 1995, a Protocol *declaration of intentions* on the convenience of propitiating and developing *relationships of permanent collaboration within the framework of their respective competencies*.

Key-words: Statutory Community of Navarre. Autonomous Community of the Basque Country. European Parliament. European Constitution. European Union. Court of Justice of the European Communities. Trans-frontier cooperation.

SUMARIO

I. LOS PROCESOS CONSTITUYENTES EN VASCONIA. 1. Las vías paralelas. 2. La velada pérdida de competencia. 3. Algunos ejemplos de vaciamiento de competencias. 4. La Constitución y el derecho comunitario. 5. El derecho comunitario, único derecho común de Vasconia. 6. El proyecto de Constitución Europea y las entidades infraestatales. II. LAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN EN SEDE EUROPEA. 1. Las Cortes. 2. La formación de la voluntad del Estado Español ante el consejo de la UE. Las conferencias sectoriales. 3. Comitología. 4. Participación ante el Tribunal de Justicia de los CE (TJCE). 5. El comité de las regiones. 6. El Parlamento europeo. 7. Las reivindicaciones de las CCAA españolas. 8. La actitud es lo que cuenta. III. LA NUEVA GOBERNANZA Y LAS REDES INTERREGIONALES. 1. Redes de cooperación regional. 2. La cooperación transfronteriza. IV. CONCLUSIÓN. V. BIBLIOGRAFÍA.

Esta contribución analiza las relaciones entre las Comunidades Autónomas navarra y vasca desde la perspectiva de la Unión Europea. Se parte de un postulado según el cual ambas comunidades participan en distintos procesos constituyentes de carácter permanente tanto a nivel local como a nivel estatal o europeo y se realiza un balance de la situación competencial en que se encuentran y del impacto que ha supuesto la UE. Seguidamente se hace un breve estado de la cuestión en lo que concierne a las posibilidades reales de participación en asuntos europeos por parte de ambas comunidades y sobre la asombrosa y preocupante inexistencia de relaciones entre ellas de cara a la política europea y en especial teniendo en cuenta la política de cooperación transfronteriza y la política regional europea. Por fin se analizan otras vías no institucionales de cooperación regional concluyendo que la historia de las relaciones entre ambas Comunidades es una historia de ocasiones perdidas con un único, efímero y frustrado paréntesis de luz, el Acuerdo de Cooperación entre ambas comunidades de Mayo de 1996¹.

¹ Véase la detallada obra de ALLI, Juan Cruz, *La Cooperación entre la Comunidad Autónoma el País Vasco y la Comunidad Foral Navarra*, serie Humboldt, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia, 2004. Sobre el tema concreto analizado en esta contribución me siento en deuda con la obra de EZEIZABARRENA, Xabier, *Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*, Eusko Ikaskuntza (19 Azpilcueta), Donostia, 2003.

I. LOS PROCESOS CONSTITUYENTES EN VASCONIA

Los ciudadanos de la Comunidad Foral Navarra y de la Comunidad Autónoma del País Vasco (que conforman la Vasconia peninsular) hemos tenido la oportunidad de participar en distintos procesos constituyentes de gran relevancia: el fruto de estos procesos suele ser, pero no tiene porqué serlo, un texto constitucional que puede recibir distintas denominaciones: *constitución, estatuto, pacto, tratado*, etc. Al estilo de los planes estratégicos de las organizaciones, las constituciones despliegan las aspiraciones y visiones, los sueños que la ciudadanía de un determinado territorio comparte en lo que concierne a la organización del cuerpo político o la res pública: cómo desea ser gobernada, cómo controlar a los gobernantes, cómo piensa que se deban adoptar las decisiones vinculantes, qué valores debe defender la res pública tanto en su interior como en sus relaciones con otros cuerpos políticos diferenciados, cuáles son esos derechos mínimos que no se pueden violentar bajo ninguna circunstancia ni siquiera ante la insistencia de una mayoría cualificada, cómo se debe administrar la justicia y qué principios deben inspirar la redistribución de los recursos naturales, económicos y culturales². Cuando el cuerpo político tiene una estructura compleja al estar compuesto por distintos fragmentos o pueblos identificables, las constituciones no sólo recogen las citadas aspiraciones de la ciudadanía sino también las relaciones de gobernanza entre los distintos niveles institucionales territoriales en los que se inserta la ciudadanía y la totalidad del cuerpo político: quién hace qué y cómo. Estos fragmentos pueden dotarse de distintos grados de autonomía y esferas de competencia y cuentan con distintos grados de identidad desde la local hasta la nacional. Las Constituciones entonces determinarán además cuáles son las funciones, objetivos y tareas que estos fragmentos o entidades que componen el cuerpo político más amplio desean alcanzar y realizar en común y cómo lo van a hacer y cuáles son los objetivos que desean realizar por separado, una especie de reparto de los poderes y los recursos para realizar dichos objetivos.

El País Vasco, para ser más exacto, la parte española del país vasco conocida como Comunidad Autónoma del País Vasco tuvo la oportunidad (CAPV), a través de la representación política entonces existente, de participar en el proceso constituyente o plan estratégico del Estado español que culminó en la Constitución Española de 1978. Cuando la Constitución fue sometida a referéndum, la ciudadanía vasca tuvo la oportunidad de participar y expresar su postura: los principales partidos políticos españoles –entonces la UCD y el PSOE, y de forma más ambigua la AP de entonces– propugnaron un voto positivo mientras que

² Para referirse a aspiraciones para el futuro, Jeremy Rifkind utiliza el término de “sueños”. *Vid. El sueño europeo*, Madrid: Paidós, 2004. Según RIFKIND el sueño europeo (distinguible del *american dream*) contiene ideales como los derechos humanos universales incluyendo los derechos sociales y la inclusividad social, la diversidad cultural, la calidad de vida (equilibrio entre ocio y trabajo) y el desarrollo sostenible y la paz.

los principales partidos políticos de ámbito vasco –PNV y EE– abogaron por la abstención o incluso, en el caso de HB por su rechazo. Sólo un tercio del electorado vasco mostró una postura abiertamente favorable a la Constitución, un dato que debe calibrarse en su justa medida³. Una de las razones que motivaron esta actitud era que España, autodefinida como una nación indivisible, seguía siendo un Estado unitario, aunque estuviese regionalizado⁴. En cualquier caso la adopción y aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco por una mayoría del electorado vasco el 25 de octubre de 1979⁵, supuso un acto de legitimación indirecta del llamado bloque de constitucionalidad o proceso constituyente de la Constitución española y del Estatuto vasco. La ciudadanía vasca pudo participar en el proceso constituyente autonómico a través de sus representantes políticos y posteriormente de forma directa en el referéndum que recibió una respuesta claramente favorable.

La validez formal del Estatuto derivaba de la Constitución española; sin embargo una parte muy importante del electorado vasco contemplaba el estatuto, desde una perspectiva más política o fundamental en el sentido kelseniano de Grundnorm, como un pacto con el Estado español; una especie de actualización constitucional de los históricos pactos entre los territorios vascos, o al menos entre tres de los cuatro territorios históricos que conforman la Vasconia peninsular, y la corona española⁶.

En lo referente al otro territorio histórico vasco que no entraba en este arreglo se preveía su posible adhesión voluntaria a este proceso constituyente. La opción de los principales representantes políticos fue la de desvincular a Navarra de este proceso y constituir la Comunidad Foral Navarra, cuya validez formal deriva igualmente de la constitución española pero cuyo entronque con el bloque de constitucionalidad viene interpretado como una actualización o mejoramiento de derechos históricos o forales. En el caso navarro, los navarros, igual que los ciudadanos de la CAPV participaron en el proceso constitu-

³ De un censo de 1 562 737 votaron a favor 291 222 y en contra 105 482.

⁴ Siguiendo a Kottman, Andrea Ross y Mayte Salvador han considerado acertadamente que España es un estado unitario regionalizado. Vid. KOTTMANN, J., 'Europe and the regions' (2001) 26 *ELRev* 159 y ROSS, A., and SALVADOR CRESPO, M., 'The Effect of Devolution on Implementation of EC law in Spain and the UK' (2003) 28 *ELRev* 210. Vid., para otra interpretación PFEIFER, Bernd, *Probleme des spanischen Föderalismus*, Berlin, 1998, que considera que se trata de un estado heterogéneo.

⁵ De un censo de 1.565.541 votaron a favor 831.839 (PNV, PSE, UCD y EE), en contra 47.529 (la desaparecida Alianza Popular, luego integrada en el Partido Popular propugnó el voto en contra), en blanco 31.419 y nulos 10.649.

⁶ La interpretación de los derechos históricos más autorizada y la concepción de los territorios históricos como fragmentos de estado es la de HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid, 1998.

⁷ Los resultados fueron 240.695 votos emitidos de 361.243 censados. 182.207 favorables y 40.804 contrarios. 15.415 en blanco y 2.269 nulos.

yente español⁷, pero en el caso del proceso constituyente navarro sólo participaron indirectamente ya que este proceso no culminó con la participación directa de la ciudadanía navarra por lo que resulta imposible aventurar el grado de apoyo que haya podido obtener el Amejoramiento Navarro. Otro dato que no puede ignorarse.

1. Las vías paralelas

Las dos comunidades seguían pues vías paralelas con estatutos distintos, regímenes lingüísticos distintos, régimen de concierto o acuerdo económico con el Estado, desarrollo de las competencias educativas, sanitarias, etc. por separado ... El reparto competencial previsto por la Constitución española y los estatutos respectivos y el proceso de transferencias necesario para la asunción de competencias comenzó su andadura en los años ochenta e inicialmente este proceso adquirió un dinamismo y una inercia importantes hasta finales de la década. La evolución posterior ha demostrado por un lado, la ralentización del proceso de transferencia de competencias y recursos financieros y por otro la escasa utilización de las posibilidades de encuentro y cooperación entre las dos comunidades que ofrece el propio bloque de constitucionalidad, lo cual resulta paradójico, por no decir trágico dada su vecindad geográfica, su importante grado de interdependencia económica y ecológica, y su alto grado de interacción a nivel personal y societario, social y cultural.

El resultado directo más llamativo es la pérdida de oportunidades de colaboración institucional, estratégica, económica, incluso política con la consiguiente pérdida de beneficios para ambas comunidades. En verdad el recorrido de ambas comunidades confirma el modelo de líneas paralelas que sólo se juntan en el infinito. Estamos ante una ocasión perdida que sólo ha tenido un pequeño paréntesis con el acuerdo cuyo aniversario es el objeto de estudio en este monográfico. En 1995 la Unión del Pueblo Navarro obtuvo 17 parlamentarios en las elecciones forales y la CDN de Juan Cruz Alli, que meses antes había abandonado UPN, irrumpe con 10. El tripartito PSN-CDN-EA con apoyo de IU forma el Gobierno y el 25 de octubre de 1995 firman los Presidentes de las Comunidades Autónomas Vasca y Navarra un Protocolo declarativo de intenciones sobre la conveniencia de propiciar y desarrollar en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente. En 1996 Miguel Sanz es investido presidente tras la caída del tripartito al verse involucrado el presidente socialista Javier Otano en el caso Urralburu. El nuevo Gobierno retira el órgano común permanente. Desde entonces, lo único que comparten entre si las dos comunidades autónomas es lo que se deriva de la Constitución española y de la normativa común a todo el Estado, y, ahora lo que se deriva del derecho comunitario.

2. La velada pérdida de competencias

Pero la adhesión de España a las Comunidades Europeas⁸ en 1986 tuvo unas consecuencias preocupantes desde el punto de vista del reparto competencial, hasta tal punto que, si conforme a la aproximación esbozada más arriba, la constitución de un cuerpo político complejo determina los objetivos que se realizan en común y los que se realizan por separado, se produjo una redefinición drástica pero silenciosa del reparto competencial. Fue como si un proceso constituyente completo se hubiese obviado por supérfluo. Así, algunas de las competencias que habían asumido como exclusivas la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral Navarra fueron transferidas por el Estado Español a las Comunidades Europeas. El resultado fue una pérdida real de competencias en materias como la agricultura o la pesca, objeto de la Política Agrícola Común o la Política Pesquera Común. Este proceso de adhesión por el cual el Estado transfería a las Comunidades Europeas competencias que habían asumido internamente las comunidades autónomas no fue acompañado por ninguna fórmula de compensación o reparación competencial: nuevo diseño del reparto de competencias, posibilidad de seguir la competencia en la sede comunitaria donde se ejercita, fijación de la posición del Estado por parte de quienes detentan internamente la competencia, etc.

Las decisiones esenciales en las materias transferidas a Europa ya no las adoptan las Comunidades Autónomas sino las instituciones europeas (es decir, en última instancia y salvo el poder delegado de la Comisión, los gobiernos de los Estados miembros en el Consejo): las Comunidades Autónomas sólo mantienen las competencias de ejecución, lo cual incrementa puede incluso contribuir al descontento de los afectados hacia su actuación; piénsese en la distribución de las cuotas en las políticas agrícola o pesquera y los controles de su observancia.

3. Algunos ejemplos de vaciamiento de competencias

Incluso en lo que toca a las competencias exclusivas de los Estados miembros no pueden excluirse riesgos reales de pérdida de poder decisorio o soberano cuando estas competencias son coordinadas a nivel europeo y dentro de un Estado miembro pueden estar descentralizadas total o parcialmente. Cabe mencionar como ejemplos las políticas fiscal, educativa y social.

La política fiscal tiene dos vertientes fundamentales, la fiscalidad indirecta fuertemente armonizada a nivel europeo sobre todo en lo que al IVA respecta y la

⁸ En 1986 España y Portugal se integraron en las tres Comunidades Europeas: la CECA, la CEEA y la CEE (que en 1993 pasó a denominarse CE). Estas tres comunidades europeas pasaron posteriormente a integrar en pilar primero de la Unión Europea con el Tratado de la Unión Europea de 1992 (que entró en vigor en 1993). En mayo de 2002 la CECA dejó de existir al cumplir los 50 años para los que había sido establecida.

fiscalidad directa donde toda medida armonizadora requiere la unanimidad de los Estados miembros en el seno del Consejo de Ministros. Por otra parte, dentro del Estado español, la materia fiscal es objeto de una descentralización asimétrica ya que tanto Navarra como Euskadi 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 seno del 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 sino sólo sobre el territorio fiscal común. Tanto Navarra como Euskadi verían así su competencia usurpada con la excusa de la única representación estatal en el Consejo. La fiscalidad indirecta se decide en el Consejo de Ministros por mayoría cualificada y suponiendo que se produzcan avances en la armonización, el resultado será igualmente que las importantes competencias de gestión y recaudación de nuestros dos territorios quedarán afectadas sin haber tenido la oportunidad de participar en dichos cambios. Si el gobierno del Estado que representa a España en el Consejo de Ministros asumiera el compromiso de consultar y consensuar la posición del estado con los entes infraestatales que co-detentan la soberanía fiscal, al menos éstos habrán tenido la oportunidad de ejercer sus competencias colegiadamente en Europa.

La política social y de empleo es otro ejemplo interesante. La competencia de la UE es parcial y en algunas áreas comporta medidas de armonización normativa –salud y seguridad laborales o tiempo de trabajo por ejemplo- mientras que en otras –empleo o protección social- lo es sólo de coordinación sin llegar a producir normas vinculantes. En el Estado español la competencia está también compartida según la materia: algunas cuestiones como la legislación laboral y de seguridad social son competencia central mientras que otras como la asistencia social o las políticas de empleo están descentralizadas. Pues bien tanto en las materias que pueden ser objeto de armonización comunitaria europea cuanto en los que sólo pueden ser objeto de coordinación, es el gobierno central quien se reserva la única y exclusiva representación de España sin sentirse vinculado a consensuar o siquiera consultar la postura que ha de adoptar. Existe en algunas cuestiones la posibilidad de que sean los representantes de los agentes sociales y profesionales quienes adopten la iniciativa armonizadora europea mediante la contratación colectiva; en cuyo caso la posición consensuada adquiere eventualmente el carácter de propuesta de directiva o de decisión comunitaria. Huelga

añadir que este proceso conlleva igualmente la exclusión de la participación de las entidades infraestatales. Curiosamente en este supuesto sí que cabe una coordinación indirecta de nuestros dos territorios históricos en la medida en que algún representante sindical común a ambos territorios tenga presencia en la confederación europea de sindicatos que haya negociado el acuerdo.

Para terminar con los ejemplos, *la educación* es un ámbito donde se excluye explícitamente la adopción de medidas armonizadoras de carácter normativo. Es competencia de los Estados miembros y sólo cabe la coordinación de las políticas mediante el denominado método abierto de coordinación, como fuera denominado en la cumbre de Lisboa. Mediante este método apto para la elaboración de directrices políticas o *soft law* los representantes de los Estados miembros adquieren una serie de compromisos evaluables e intercambian experiencias y buenas prácticas como por ejemplo en materia de calidad o de enseñanza de lenguas o de penetración de las nuevas tecnologías o la participación de la población adulta en actividades de enseñanza y formación profesional. Pero resulta que en estados descentralizados como España, la educación es competencia de las comunidades autónomas y sin embargo ni Navarra ni Euskadi vienen implicadas en la competencia de coordinación europea que se irroga unilateralmente el gobierno central. El resultado es que el Consejo, a iniciativa de la Comisión y con la consulta del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social, formula una serie de directrices que, sin vincular normativamente a los Estados miembros y sus regiones materialmente competentes, sí que tienen otro tipo de consecuencias como el acceso a la financiación mediante fondos estructurales y programas comunitarios. Si Navarra o Euskadi desean acceder más fácilmente a la financiación comunitaria en proyectos de formación o educación deberán adaptar el diseño de dichos programas los objetivos que marca la UE mediante el método abierto de coordinación en el cual sin embargo no han podido participar: la competencia en materia educativa queda así relativizada.

Basten estos ejemplos para ilustrar la idea siguiente: se trate de competencias exclusivas de la UE o de competencias propias de los Estados los riesgos de pérdida de competencia por parte de las comunidades autónomas son innegables. Lo más chocante es que hayan sido tan pocos los responsables y comentaristas políticos que han denunciado esta transfiguración del reparto constitucional que de por sí hubiera exigido una reforma constitucional. Una reacción coordinada y una denuncia conjunta por parte de los líderes políticos de Navarra y Euskadi en defensa de las competencias perdidas hubiera sido deseable. Otra ocasión perdida.

4. La Constitución y el derecho comunitario

Llama la atención que la Constitución Española no haga ninguna referencia al proceso de integración europea; máxime teniendo en cuenta que fue enmendada

da en 1992 a raíz de la adopción del Tratado de Maastricht. Sólo prevé que por ley orgánica se proceda a autorizar la celebración de tratados que atribuyan poderes a una organización internacional o supranacional (la utilización de este término tan adecuado hace pensar que la omisión de la mención a Europa fue voluntaria). Los asuntos exteriores son competencia exclusiva del gobierno y del parlamento centrales (Arts. 93 y 149-1-3) y la doctrina inicial del Tribunal Constitucional español⁹ apuntaba que los asuntos europeos eran asuntos exteriores con lo cual se consagraba constitucionalmente el vaciado competencial de las Comunidades Autónomas. *El Estatuto de Gernika* en su artículo 20, 3 prevé que las respectivas comunidades podrán ejecutar los Tratados y acuerdos que afecten a sus competencias y añaden que ningún tratado internacional podrá afectar a sus competencias salvo que se proceda a una revisión del reparto constitucional, lo cual parece de una beatitud colosal: agricultura, forestal, protección ambiental son competencias trastocadas de competencia autonómica sin que se haya producido ninguna revisión. Bien es verdad que cuando entre en vigor el Tratado constitucional y en gran medida ya desde la reforma de Amsterdam competencias estatales como la inmigración, la defensa, el orden público, el sistema monetario o las relaciones internacionales pasan a decidirse, algunas totalmente y otras parcialmente, en Europa.

Quizá de un modo más realista, pero mucho más sumiso, *el Amejoramiento* prevé en su artículo 68 que *La Diputación será informada por el Gobierno de la Nación en la elaboración de los Tratados y Convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera en cuanto afecten a materia de específico interés para Navarra.*

Por otro lado, desde el punto de vista del derecho comunitario, los Estados se organizan como les place, lo cual significa que si el Estado es unitario o federal, si es uninacional o plurinacional si concentra o desconcentra las competencias, en principio le es indiferente. Este principio de autonomía institucional y constitucional de los Estados miembros es uno de los principios fundamentales de la UE y lo incorpora del derecho internacional público que consagra la soberanía formal de los Estados. El corolario de este principio es que un estado miembro no puede escudarse en su articulación interna o su naturaleza federal para eludir su responsabilidad por incumplimiento del derecho comunitario¹⁰. No se insistirá lo suficiente sobre el impacto de este principio. Sólo le interesa la situación interna cuando la soberanía formal se divide, es decir cuando se produce un fenómeno de desmembración o secesión de Estados o un fenómeno de unión de Estados hasta entonces soberanos. En estos casos las reglas internacio-

⁹ Pej. la Sentencia 44/82 de 8 de julio. Compárese con la 165/1994 de 26 de mayo.

¹⁰ Véanse los asuntos 103/88, *Fratelli Costanzo SpA v. Comune di Milano* [1989] ECR 1839 or C-431/92 *Commission/Galemania (Grosskrotzenburg)* [1995] I-2189.

nales (convención de Viena) de sucesión y separación de Estados son aplicables y se deberá renegociar las condiciones de pertenencia de los nuevos Estados resultantes, del estado que nace en la comunidad internacional y del anterior Estado que se transforma al perder una parte de su territorio.

5. El derecho comunitario, único derecho común de Vasconia

Por su parte la zona continental de Vasconia, conocida como Pays Basque, no tiene reconocimiento o identidad institucional propia en el Estado francés, formando parte de un departamento de los pirineos atlánticos, a su vez incorporado para una serie de materias en la region de Aquitania. Al carecer de identidad institucional no ha participado en procesos constituyentes salvo en su condición de ciudadanía francesa.

Independiente de las múltiples y crecientes relaciones personales y societarias, lo único que comparten los tres territorios principales que componen Vasconia o Euskal Herria viene marcado por la Unión Europea: comparten un derecho comun, el derecho comunitario que prima sobre el derecho propio estatal, regional o local y que en muy importantes ámbitos, armoniza estos derechos autonomos, una moneda común y una serie de políticas que van desde la económica hasta la social inspiradas y coordinadas a escala europea. El resto de las posibles esferas de cooperación son de índole privada o no institucional, con la salvedad de la figura del consorcio entre Hendaya, Irún y Fuenterrabía o de la conurbación San Sebastian-Bayona o son limitadas a iniciativas que vienen impulsadas por la propia Unión Europea, como la cooperación transfronteriza e interregional, con la salvedad del Convenio de Cooperación Transfronteriza Aquitania-Euskadi-Navarra (el protocolo de 1992 llevó a la creación de fondos de cooperación para la subvención de proyectos de naturaleza transfronteriza). Para colmo, la Comunidad Foral ha optado por una relación bilateral con Aquitania desvinculándose del acuerdo trilateral, y sobre la cual escasea la información y flaquea el entusiasmo¹¹. Sólo se ha mantenido la relación tripartita en el seno de una asociación multilateral como es la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y en el Arco Atlántico (y Regiones Europeas del Atlántico Sur, SEA) menos activos. Otra ocasión perdida. El único órgano donde pueden reunirse los representantes máximos de la CF Navarra, Région Aquitaine y la CAPV es el Comité de las Regiones de la UE.

¹¹ Vid. BOPN n° 31 de 4-7-2000. El decreto foral 270/2003 de Estructura del departamento de Economía y Hacienda encarga a la Sección de Cooperación y Organismos Supranacionales El Servicio de Acción Exterior se estructura en las siguientes Secciones: Las actuaciones en relación con la gestión de los Convenios de Cooperación Transfronteriza suscritos con el Consejo General de Pirineos Atlánticos y el Consejo Regional de Aquitania (art. 24). A falta de un nuevo Protocolo bilateral entre la CAPV y Aquitania, se ha recurrido al protocolo de cooperación transfronteriza bilateral de 1989, anterior a la incorporación de la CF Navarra.

6. El proyecto de Constitución Europea y las entidades infraestatales

El proceso de integración europea es un proceso constituyente permanente¹² que tiene momentos de mayor intensidad como las Conferencias Intergubernamentales y las Convenciones constitucionales pero que debe considerarse abierto, incluso cuando se apruebe, si se llega a ratificar en todos los Estados miembros, el Tratado Constitucional. A la luz de este proceso abierto y teniendo en cuenta la necesidad de adaptar los mecanismos institucionales de adopción de decisiones al hecho de la ampliación hacia la Europa de los 25 o incluso 27 Estados miembros materializado en Mayo de 2004, la Unión Europea se embarcó, un año después del decepcionante Tratado de Niza, en un proceso novedoso de naturaleza constituyente y convocó la Convención para el Futuro de Europa echando mano del precedente que había supuesto la Convención para la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. La cumbre de Laeken de finales de 2001 había previsto que la cuestión regional fuese uno de los grandes temas de este proceso constituyente, pero la puesta en marcha de la Convención hizo presagiar una coyuntura menos propicia¹³. El proyecto de Tratado Constitucional que elaboró la Convención no recogió las principales reivindicaciones de las regiones tal y como se articularon en la contribución de las llamadas regiones constitucionales REGLEGS¹⁴. Por su parte la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004 que ha retomado el proyecto y lo ha aprobado en junio de 2004 para proceder a su adopción protocolaria en Octubre de 2004 en Roma (pendiente ya de su ratificación en cada uno de los Estados miembros) ha rechazado la posibilidad de corregir este déficit lanzando un mensaje meridiano: la Europea es una Unión de Estados y, a lo sumo, de ciudadanos; pero no de regiones o de entidades infraestatales. En realidad el fenómeno regional se plantea en un quinto de los Estados miembros.

La ciudadanía de los tres territorios de Vasconia se ve excluida del proceso constituyente europeo. La sensación resultante que deben tener regiones como las dos comunidades autónomas de la Vasconia peninsular es que las decisiones esen-

¹² *Vid.* TONIATTI, Roberto, en el curso de verano de la UPV/EHU, 7-9 julio de 2004, que será publicado por el IVAP en breve.

¹³ No se creó ningún grupo dedicado a la cuestión regional. Los grupos dedicados a la subsidiariedad y a los parlamentos estatales trataron tangencialmente la cuestión. A la cuestión regional se le dedicó una única sesión plenaria. Los parlamentos estatales tenían una delegación en la Convención pero en el caso español no se optó por facilitar la presencia de ningún representante de los parlamentos autonómicos y al no ser el Senado una cámara territorial tampoco se abrió esta posibilidad de participación a través de los Parlamentos "nacionales". La única representación oficial de las regiones se produjo a través del Comité de las Regiones, pero solo con carácter de observador a pesar de la voluntad de la presidencia belga de la UE que convocó la cumbre de Laeken y que quiso otorgarle un carácter de miembro de pleno de pleno derecho.

¹⁴ Resumidamente: status especial de las regiones constitucionales, reconocimiento de los pueblos y de las identidades subestatales, acceso directo al Tribunal de Justicia, reforma del Comité de las Regiones, control de la subsidiariedad, reconocimiento del hecho regional transfronterizo, circunscripción electoral regional en las elecciones al Parlamento Europeo.

ciales sobre la estructura de Europa, el proceso constituyente en el sentido descrito en el primer párrafo de esta contribución y la articulación estructural de España y sus entidades infraestatales en la nueva Europa son discutidas y decididas exclusivamente por los Estados miembros sin que éstos deban ni siquiera proceder a la consulta de esas entidades que los componen. Que lo deban hacer en derecho dependerá de sus mecanismos federal-constitucionales internos (la necesaria participación del Bundesrat alemán por citar un solo ejemplo), que lo hagan de hecho depende de su propia concepción plurinacional interna (Reino Unido) o de un acto gracioso de consulta, es decir de su *soberana voluntad*. Una vez más, la sensación de que el proceso de construcción europea implica un vaciado de poder real y de soberanía efectiva de las regiones se confirma dejando a éstas regiones en la difícil tesitura de defender el proceso de integración pero sin poder participar en él de ningún modo. Por lo que respecta a España el proceso ha sido claramente excuyente de las entidades que conforman el Estado. Otra ocasión perdida: la de la estrategia incluyente de las regiones en el proceso de integración europea. Sólo podrá participar en el proceso constituyente europeo mediante el referéndum de ratificación que se celebre en España en febrero de 2005. De momento los debates que se producen en el seno de formaciones políticas de confesión regionalista o nacionalista periférica respecto de la postura a adoptar en un referéndum sobre la Constitución Europea son un reflejo de esa sensación agrídulce que ha provocado la cerrazón estatalista del proyecto¹⁵.

En esta coyuntura resulta comprensible, desde una perspectiva de filosofía política y de derecho constitucional comparado, que las entidades infraestatales que han sido expropiadas de sus competencias y de su capacidad constructiva y poder decisorio de hacer Europa propongan un debate constitucional y un replanteamiento de los principios fundamentales del cuerpo político; llámese reforma constitucional, propuesta de nuevo estatuto político, reforma del Estatuto, nuevo pacto de Estado, etc. En este sentido la CAPV está participando en un nuevo proceso constituyente o, si se prefiere, está viviendo un nuevo episodio particularmente intenso del proceso constituyente latente o permanente en que se encuentran todas las sociedades democráticas. Este episodio está residenciado en el Parlamento Vasco donde tuvo oportunidad de debatir el futuro de Europa mediante una ponencia, aunque no lograra consensuar una postura. La cesión de competencias a la UE y la redefinición de las competencias y las formas de gobernanza dentro del Estado son las dos caras de la moneda del proceso constituyente. El gobierno del Estado se aferra a una concepción unitaria recuperando esferas importantes del poder decisorio a costa de las entidades infraestatales y, celoso de su pérdida de poder real, resiste este tipo de exigencias de replanteamiento constitucional. Quienes defienden esta visión

¹⁵ Los debates celebrados en partidos políticos tan significativos como el IDC o Aralar, que propugnan el voto negativo, o los celebrados en CDC o en EA o en el PNV, aun pendientes de pronunciamiento

unilateral y unitaria de España rechazando la idea básica de que, en tanto que fragmentos de Estado, las entidades infraestatales son tan Estado como el gobierno central, considerarán que estos replanteamientos son una amenaza a su visión unitaria, máxime cuando el federalismo resultante comporte asimetrías o niveles diferenciados de asunción competencial según los distintos grados de aspiración de autogobierno.

II. LAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN EN SEDE EUROPEA

Seguidamente procederemos a esbozar, someramente, un panorama de las oportunidades de participación de las regiones en la Unión Europea mencionando los espacios donde las CCAA de Navarra y País Vasco podrían colaborar fructíferamente.

1. Las Cortes

El Senado español cuenta con una Comisión General de las CCAA (Arts 55 y 56 de su reglamento) pero sólo tiene una función de información en asuntos europeos. En 1998 el pleno del Congreso de los diputados instó al gobierno del estado para que articulara mecanismos de participación e las CCAA en el consejo y en 1999 las CCAA adoptaron una posición común relativa a la fórmula para hacerla posible. Bajo el gobierno del PP no se hizo nada al respecto.

2. La formación de la voluntad del Estado Español ante el Consejo de la UE, Las Conferencias sectoriales

A pesar de que el Tratado que establece la Comunidad Europea (art. 203) permite que un representante regional o infraestatal con rango ministerial represente al Estado Miembro en cuestión ante el Consejo de la UE -de hecho este supuesto ha sucedido en varias ocasiones y sucede en algunos estados descentralizados como Bélgica, Alemania, Austria o incluso el Reino Unido- el gobierno español se ha negado sistemáticamente a aceptar esta hipótesis para España argumentando razones de índole muy variado y diverso pero de dudosa validez y legitimidad vista la experiencia comparada¹⁶. La fórmula existente para representar a las Comunidades Autónomas en España es de las Conferencias Sectoriales.

¹⁶ En comparecencia parlamentaria de 6 de Octubre de 2004, el Presidente del Gobierno Español, Sr Rodríguez Zapatero ha admitido la disponibilidad de su gobierno a revisar la postura adoptada hasta el momento. A falta de mayor detalle y sobre todo en lo relativo a la articulación de dicha representación en materias como la fiscalidad directa donde las Comunidades navarra y vasca tienen competencias ple-

La ley 30/1992 tenía como objetivo, entre otros, el de asegurar la colaboración de todas las administraciones públicas, entre otros asuntos importantes, en los europeos cuya conferencia es institucionalizada por la ley 2/1997). Las Conferencias sectoriales son puramente consultivas y las convoca el gobierno central en las distintas materias de competencia autonómica. En materias compartidas el gobierno central intenta alcanzar un consenso y en materias exclusivas de las comunidades autónomas, éstas pueden adoptar una posición semi-vinculante pero esto sólo ha ocurrido en una ocasión desde 1992. La CAPV optó por un sistema bilateral en 1995 (Catalunya en 1998) pero este sistema ha entrado en coma. Ahora (veranootoño 2004) se están produciendo conversaciones y reuniones entre representantes de la administración central y de las comunidades autónomas para relanzar el mecanismo de las Conferencias sectoriales y la CAPV ha expresado su postura favorable a una vía doble de participación en las sectoriales pero con refuerzo de la relación bilateral para las cuestiones donde la CAPV tiene competencias específicas. Podría suponerse que a Navarra también le interesaría una fórmula similar. Según Ross y Salvador¹⁷, la desconfianza sistemática entre el centro y las CCAA o incluso entre las CCAA, sometidas al dictado de la contienda entre los partidos políticos hace que el sistema sea muy difícil de gestionar, máxime cuando se somete a procedimientos y mecanismos muy rígidos pensados más en coordenadas de composición política de las CCAA. Una situación que no es exclusiva al estado español ya que la composición política del Bundesrat provoca maniobras de obstaculización de iniciativas de la mayoría federal del Bundestag.

La representación permanente de España en la UE y las delegaciones de las CCAA en Bruselas cumplen un papel importante de cara a la elaboración del derecho y las políticas de la UE y a la intermediación entre la UE y los territorios y pueblos que representan. La representación permanente del Estado Español ante la UE se regula por Real Decreto 260/1986. En el seno de esta representación desde 1996 opera un delegado o consejero de coordinación de las CCAA que nombra el gobierno central y se supone que debe informar a las CCAA de las cuestiones que son objeto de debate en el Consejo. Casi todas las CCAA tienen ahora una delegación en Bruselas, a pesar de un inicio tumultuoso debido a los recelos del gobierno central hacia la *oficina vasca*, como la llamaban, que fue objeto de una sentencia del TC español (165/1994), una sentencia que reconoció la capacidad de las CCAA de establecer sus propias delegaciones a pesar de las objeciones del gobierno central quien seguía insistiendo en que los asuntos euro-

nas, es obligado reservarse la valoración de la propuesta. *Informe remitido por la Presidencia del Gobierno a las CCAA como base de discusión para la Conferencia de Presidentes Autonómicos* (de 25 de octubre de 2004), parece dispuesto a asumir la incorporación en el REPER de funcionarios técnicos designados por las CCAA y la delimitación de las formaciones del Consejo de ministros en las que se produciría la participación autonómica teniendo en cuenta el ámbito competencial de cada una de ellas.

¹⁷ *Op.cit.* p. 228.

peos eran de competencia exclusiva suya. Tanto Euskadi como Navarra cuentan con una delegación en Bruselas. La ausencia de colaboración, cooperación, coordinación o diálogo que caracteriza las relaciones entre ambas CCAA se proyecta a sus delegaciones que actúan paralelamente sin aprovechar sinergias. La consulta directa con las delegaciones realizada con el objeto de la preparación de este trabajo confirma que las relaciones son inexistentes. Otra ocasión perdida de colaboración que redundaría en los intereses de los ciudadanos y de las organizaciones de Navarra y Euskadi.

El gobierno central se opone también a la participación de estas delegaciones en la representación permanente española REPER, de forma que las posibles sinergias y políticas inclusivas vienen, una vez más, desaprovechadas. De un total de 276 acrónimos temáticos discutidos en el Consejo de la UE, las CCAA de Euskadi y Navarra tienen competencia en 82 pero sólo han venido recibiendo información oficial por parte de la representación en 49 de ellos. Se alega la existencia de información confidencial para eludir incluso la comunicación a las CCAA. Curiosa manera de incluir a las CCAA en la concepción del Estado. Otros Estados miembros en cambio adoptan actitudes más inclusivas.

3. Comitología

En 1997 las AACC comenzaron a participar en 55 comités de la Comisión, casi todos de naturaleza técnica. Cabría pensar en un reparto de los comités entre nuestras dos comunidades autónomas para informarse mutuamente y eventualmente coordinar las posturas.

4. Participación ante el Tribunal de Justicia de las CE (TJCE)

Un modo indirecto y retroactivo de participación en la elaboración del derecho comunitario consistiría en el acceso directo de las regiones al Tribunal de Justicia para el control de legalidad de los instrumentos comunitarios. En estos momentos reciben el tratamiento de particulares y sólo pueden atacar los actos que les afectan en cuanto destinatarios o directa e individualmente. Los Estados miembros, en cambio tienen el status procesal de partes privilegiadas pudiendo incluso intervenir en procedimientos que no les afectan directamente. En 1997 se alcanzó un acuerdo entre el gobierno central y las CCAA para facilitar su participación en el seno de la abogacía del Estado que es quien representa legalmente al Estado español ante el TJCE¹⁸. A la luz de la experiencia vivida en las cues-

¹⁸ Véase la tesis doctoral de ZELAIA, Maite, en la UPV/EHU, 9-7-2004 y SOBRIDO PRIETO, M., *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Valencia: Tirant, 2003.

tiones prejudiciales que han cuestionado algunas normas forales sobre fiscalidad directa, parece evidente que tanto Navarra como la CAPV tienen un interés directo en coordinar sus posturas tanto ante el TJCE como ante la Comisión.

5. El Comité de las Regiones

Este órgano —que no es propiamente una institución— tiene una función meramente consultiva y emite dictámenes no vinculantes. Está compuesto por representantes no sólo de las regiones sino también de los poderes locales. Existe un representante de la CAPV (el Comisionado del Lehendakari) y uno de Navarra (el Consejero de Economía y Hacienda), alineados en grupos distintos. Sorprende que la organización del Comité obedece al color político y a los Estados miembros¹⁹ lo cual no es consonante con la motivación de su creación. Las posibilidades de coordinación de estos miembros son limitadas dada su pertenencia a grupos políticos distintos, aunque la consulta a las respectivas administraciones para la preparación de informes y la posibilidad de actuar como ponentes de informes ofrecería alguna posibilidad de colaboración interesante.

El Comité Económico y Social Europeo es el órgano consultivo que, a nivel europeo, organiza la representación, el debate y la expresión de los diferentes sectores de la vida económica y social, tanto a nivel europeo como en los Estados miembros formulando dictámenes consultivos no vinculantes. Está integrado por 222 consejeros representantes de organizaciones de empresarios, trabajadores, agricultores, pequeña y mediana empresa, comercio y artesanía, cooperativas y mutualidades, profesiones liberales, consumidores, defensores del medio ambiente, familias, asociaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter social, etc. Existe un representante del sindicalismo vasconavarro (ELA).

6. El Parlamento Europeo

La circunscripción electoral es única en España para las elecciones al Parlamento europeo. Distintas CCAA han solicitado que la circunscripción obedezca a la naturaleza territorial de España como ocurre en otros Estados miembros. Cabe una posibilidad de colaboración entre los distintos europarlamentarios a pesar de su pertenencia a grupos parlamentarios distintos.

¹⁹ Los miembros y suplentes de un mismo Estado miembro constituyen una delegación nacional. Cada delegación nacional regula su propia organización interna y elige a su presidente, cuyo nombre se comunica oficialmente al Presidente del Comité. El Secretario General establece, dentro de la Administración del Comité, un dispositivo de asistencia a las delegaciones nacionales que incluye la posibilidad de que cada uno de los miembros reciba información y apoyo en su propia lengua oficial. Este dispositivo se encuadra en un servicio específico compuesto por funcionarios o personal temporal del Comité y garantiza que las delegaciones nacionales puedan hacer un uso adecuado de la infraestructura del Comité.

7. Las reivindicaciones de las CCAA españolas

Las principales demandas de las CCAA apuntan a la reforma del Senado²⁰ para convertirlo en una cámara que refleje la división territorial del Estado (curiosamente se funda en las provincias y no en las CCAA); a la participación de las CCAA en el Consejo mediante un mecanismo de coordinación, al acceso directo al Tribunal de Justicia, a la creación de circunscripciones electorales de las CCAA al parlamento europeo, fortalecer al Comité de las Regiones y facilitar su acceso al Tribunal de Justicia en defensa de sus prerrogativas y de la subsidiariedad (control de legalidad) así como la exigencia de que el legislador comunitario deba justificar sus decisiones de no seguir el dictamen de este órgano.

No es este el foro para proponer cuál deba ser el modelo de representación pero parece evidente que las demandas de reforma del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica podrá dar la oportunidad de erigir dicha institución en el órgano donde se proceda al control de la política europea del Gobierno del Estado y donde se dicten las líneas principales de la política que éste deberá seguir en el consejo de la UE e incluso en el Consejo Europeo²¹. Por otra parte la conferencia de CCAA para asuntos europeos deberá tener la misión de interlocución administrativa y gubernamental sobre asuntos europeos entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos. Pero dada la asimetría competencial existente en el estado es lógico que la asunción de un mayor nivel competencial por parte de algunas CCAA como la navarra y la vasca se traduzca en fórmulas específicas de coordinación y preparación de la posición del Estado en sede comunitaria. Allí donde el Gobierno del Estado mantiene competencias exclusivas, las CCAA no reivindican participación. Piénsese en la fijación de la posición del Estado ante la OTAN: las CCAA no reivindican un mecanismo que les posibilite la participación. Pero en cambio, en la UE o en la OCDE o en la FAO o en la UNESCO es lógico que las CCAA deseen participar y que el Senado sea el foro de discusión política soberano.

8. La actitud es lo que cuenta

El gobierno del Estado Español ha rechazado sistemáticamente la participación de las CCAA en las instituciones europeas. Esencialmente la concepción

²⁰ El Senado ha sido precisamente el foro elegido para la primera Conferencia de presidentes de CCAA con el presidente del Gobierno Español, el 28 de Octubre de 2004, un día siguiente a la firma en Roma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Dicho acto, inspirado en el modelo de reuniones del Consejo Europeo, será seguido de un almuerzo con el Rey y ha sido precedido de varias reuniones preparatorias. Este tipo de conferencias, con periodicidad anual, no adopta decisiones por votación sino recomendaciones políticas por consenso.

²¹ Según información aportada por El País, Madrid, el 24-X-2004, pag. 20, son varios los presidentes autonómicos que han señalado que para verse en un órgano de encuentro con otros presidentes autonómicos españoles tenían que ir al Comité de las Regiones en Bruselas.

que predomina en la clase política española es que al Estado sólo lo puede representar una institución: el gobierno central. Es como si las CCAA no fueran estado o incluso las propias Cortes Generales quedasen excluidas. Es lo que llamamos una actitud excluyente. Cuando se siente benévolo, el gobierno central procede a la consulta de otras instituciones pero lo hace graciosamente; incluso el acceso a documentos importantes de la UE se realiza en algunas instituciones a través de internet sin esperar a que el gobierno los circule. Es por ello que las CCAA han insistido tradicionalmente en la articulación de mecanismos que les permitan participar. No es porque piensen que de esta forma se resolverán sus problemas sino porque no pueden depender de las buenas intenciones de los representantes del gobierno central y de su cuerpo diplomático, respecto del cual aflora la sensación de que no se considera al servicio de las CCAA sino únicamente del Gobierno central. En otras palabras, falta un espíritu o una cultura de lealtad federal. Si a esto se añaden recelos específicos hacia las CCAA controladas por partidos de la oposición o peor aún, por partidos considerados *indeseables*, las cosas se complican aún más. Y sin embargo se insiste en que todos deben considerarse España.

Al final lo que importa de verdad es la actitud que adopten los responsables políticos. Es mucho más importante que los mecanismos formales y los protocolos y procedimientos de actuación. Lo que ocurre es que cuando falla la voluntad de colaboración, sólo los mecanismos formales establecidos pueden asegurar un mínimo de participación. Piénsese en una fórmula tan interesante como los contratos tripartitos²² Comisión -gobierno central- gobierno regional que la Comisión ha intentado lanzar en áreas como los fondos estructurales o el medio ambiente con la finalidad de facilitar la adopción de proyectos participados o de agilizar la gestión de programas comunitarios. La oposición obcecada del gobierno del Estado a esta fórmula la ha paralizado prácticamente, con la consiguiente pérdida de sinergias para todos los implicados.

III. LA NUEVA GOBERNANZA Y LAS REDES INTERREGIONALES

1. Redes de cooperación regional

Mientras tanto, pendientes de la evolución de la cuestión regional en Europa, una serie de regiones europeas ha explorado fórmulas novedosas de colaboración mutua. Esta estrategia asociacionista puede adoptar distintas manifestaciones desde la adopción de posturas comunes en materias de calado constitucional europeo como lo hace la Conferencia de regiones constitucionales o con competencias

²² http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

legislativas (REGLEG²³) con las reuniones de los ejecutivos regionales y de los parlamentos regionales, hasta la colaboración en materias puntuales abordadas por la política europea: educación, medio ambiente ... La CAPV participa activamente en estos foros, pero la CFN se abstiene de hacerlo.

Una de las organizaciones donde coinciden ambas Comunidades es la *Conference des Régions Périphériques et Maritimes* (CRPM²⁴), que, entre otras funciones, actúa como portavoz de las regiones ante las instituciones europeas. Esta organización parece más activa que la Asamblea de Regiones Europeas (ARE). Otras redes dignas de mención son la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas²⁵, la Conferencia de las Regiones del Sur de la Europa Atlántica, European Association of Regions and Local Authorities for Lifelong Learning (EARLALL²⁶), el *Network of Regions for the Information Society o el Network of Regional Governments for Sustainable Development* (nrg4SD²⁷), esta última a nivel mundial. Existe igualmente una Asamblea de Regiones Vitícolas Europeas donde participan las dos Comundiades²⁹. Otras redes son más informales y agrupan tanto a regiones como a estados; un ejemplo lo constituye el ELAP (*the Economics of Lifelong Learning*²⁸) donde participan la Diputación Foral de Gipuzkoa y la CAPV junto a con otros gobiernos regionales y estatales en una plataforma de colaboración e intercambio de experiencias en aspectos relacionados con las fórmulas de co-financiación de las políticas públicas sobre el aprendizaje permanente, que por el momento no tiene personalidad jurídica.

La idea que inspira esta estrategia asociacionista es doble: por un lado alcanzar una voz propia ante los organismos donde se deciden cuestiones de interés directo, funcionando como un *lobby* de cara a la consulta y la defensa de los intereses regionales sectoriales y por otra parte servir de plataforma de cooperación, intercambio de buenas prácticas y partenariados.

Curiosamente, las demandas de participación directa han sido bastante limitadas hasta el momento. Si se examinan todas las organizaciones internacionales donde se discuten problemáticas de interés directo para las regiones, resulta que las reivindicaciones de participación sólo conciernen a unas pocas: esencialmente la UE. Otras como UNESCO, OCDE, FAO, WHO, ILO, no son blanco de las

²³ <http://www.regleg.org/>

²⁴ <http://www.crpm.org/>

²⁵ <http://www.aebr.net/>

²⁶ <http://www.earlall.org/>

²⁷ <http://www.nrg4sd.net/>

²⁸ <http://www.elap.org>

²⁹ Para un elenco de las principales redes y estructuras donde participa la CAPV y en general para conocer al detalle todos los aspectos de la acción exterior de la CAPV, *Vid.* DE CASTRO RUANO, José Luis y UGALDE ZUBIRI, Alexandre, *La Acción Exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati: Ivap, 2004.

demandas lo cual no se entiende desde una perspectiva de defensa de la competencia.

2. La cooperación transfronteriza

La iniciativa comunitaria *Interreg III* fomenta el desarrollo de la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional. España es el mayor receptor de la EU-15 con 993, 67 millones de euros (M_).

La evolución previsible de los fondos estructurales y de la política de cohesión comunitaria apunta a que los niveles de renta alcanzados por la CFN y la CAPV hacen que difícilmente puedan seguir siendo receptoras de los fondos. Los grandes proyectos de infraestructuras europeas sí que podrán beneficiarlas pero para ello es necesario que se coordinen en la definición de proyectos de gran envergadura estratégica y proyectos transfronterizos que impulsen la investigación y la inversión en recursos humanos, ya que la intervención de los Fondos Estructurales debe permitir mejorar la competitividad de las regiones ayudando a las empresas a extender sus actividades, a crear empleo y a aumentar la productividad, y desde la estrategia de Lisboa, estas finalidades se interpretan bajo un paradigma de sostenibilidad. Sin una colaboración que busque sinergias, ambas comunidades resultarán perdedoras. Del mismo modo, la reforma de la política agrícola puede llevar a oportunidades de colaboración en proyectos que fomenten los productos de calidad en la agricultura de montaña o en la huerta.

La participación de los fondos estructurales en el Objetivo nº 2 para la CAPV asciende a 613,111 M_ (coste total: 1 366,243 M_) siendo las prioridades la competitividad, el empleo y el tejido productivo (ayudas a la inversión y servicios financieros para las PYME, espacios productivos,...); el medio ambiente y los recursos hídricos (abastecimiento y depuración del agua, gestión integral de los residuos, regeneración de paisajes naturales,...); la sociedad del conocimiento; las redes de transporte, (la mejora y multimodalidad de los transportes, el metro de Bilbao, las infraestructuras portuarias,...); el desarrollo local y urbano (rehabilitación). La participación de los Fondos Estructurales en el Objetivo nº2 para Navarra asciende a 90,6 M_ (coste total: 195,2 millones) siendo sus prioridades: competitividad, empleo y tejido productivo (ayudas a la inversión, especialmente en las PYME del sector turístico, a las zonas industriales y los servicios asociados, etc.); medio ambiente y recursos hídricos (infraestructuras de tratamiento y abastecimiento, rehabilitación de la ribera Arga en la zona de Pamplona,...); sociedad del conocimiento (recursos humanos, equipos y programas para la investigación y la transferencia de tecnología,...); redes de transporte y energía (accesibilidad de las zonas aisladas); desarrollo local y urbano (infraestructuras turísticas y culturales). Además del programa transfronterizo INTERREG III A *España/Francia*, que recibe una ayuda europea de 84,3 millones de

euros (coste total: 173,9 millones), el País Vasco y Navarra participan en dos programas transnacionales INTERREG III B, *Europa Sudoccidental* (España, Francia, Portugal, Reino Unido) y *Espacio Atlántico* (estos cuatro países e Irlanda) así como en un programa interregional INTERREG III C *Zona Sur*. Se ha puesto en marcha un proyecto URBAN II en San Sebastián con una ayuda europea de 10,5 M_ (coste total: 21 millones) y otro en Pamplona con una ayuda europea de 9,4 M_ (coste total: 22,8 millones).

La reforma de la política de cohesión también debería brindar la oportunidad de aumentar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad política. Para ello es necesario ante todo definir un enfoque estratégico compartido por ambas comunidades para que esta política exponga sus prioridades, garantice la coordinación con el sistema de gobernanza económica y social, y prevea un examen periódico y transparente de los progresos realizados. El corolario de este enfoque es la necesidad de reforzar la capacidad institucional a todos los niveles administrativos de la Unión, con el fin de sacar partido a uno de los puntos fuertes fundamentales de la política de cohesión.

IV. CONCLUSIÓN

Son precisamente estas ideas las que están suponiendo el nacimiento de una nueva cultura política y administrativa a la que las comunidades vasconavarras no podrán ser ajenas: la gobernanza en un contexto de pluralidad institucional (*multilevel governance*), la democracia participativa, la transparencia y el enfoque basado en la ciudadanía. La política y la acción pública e institucional no debe plantearse como una suma cero entre las diversas administraciones de forma que los beneficios obtenidos por una administración (la estatal, la autonómica, la local) sólo se conciban como pérdidas o débito de otra administración (la estatal, o la de otra comunidad autónoma o la local); esa forma de entender el ejercicio del poder sólo termina perjudicando a la ciudadanía. Desde la perspectiva del administrado la proliferación de administraciones no debe ser un obstáculo o una excusa para dejar de prestar unos servicios administrativos y una cultura participativa de la máxima calidad. Para ello deberán coordinarse todas las administraciones competentes en algo que irremediamente llevará a una administración coordinada, en red³⁰. Este enfoque territorial vertical (es decir la coordinación de todas las administraciones que tienen competencias sobre un territorio: la local, la provincial, la autonómica, la estatal, la europea) será luego complementado con las relaciones entre territorios limítrofes que comparten elementos importantes de su

³⁰ Sobre la idea de redes políticas y cooperación intergubernamental, *vid.* ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *op. cit.*, pp. 37-51.

proyección económica o de su identidad socio-cultural. Si no es así, una vez más se estará perjudicando a la ciudadanía que vive esa vecindad en su esfera privada pero que se ve privada de ella en la esfera institucional y se estarán desaprovechando las oportunidades de generar riqueza y calidad de vida sostenible.

Hoy en día la cultura de la influencia y de la estrategia cooperativa es mucho más importante que la cultura de la soberanía sobre la cual nuestras comunidades y nuestro común Estado basan su discurso político y su acción. La influencia depende de muchos más factores que la atribución de un título o una competencia. Más importante que saber si la constitución confiere una competencia dada a la Unión, al Estado o a uno de sus fragmentos es la cuestión si uno u otro están en condiciones económicas, financieras, técnicas, políticas y logísticas para desempeñar una función que se considera estratégica por y para la ciudadanía. Esta sería una interpretación posible de la subsidiariedad.

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 Constitución. Es importante que en este mundo post-nacional y post-soberano este nuevo agente mundial aporte una visión menos aferrada al Estado-nación ya que en la actualidad el mensaje parece ser que sólo a través de los Estados se puede ejercer Europa. 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.

V. BIBLIOGRAFIA

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *La Cooperación entre la Comunidad Autónoma el País Vasco y la Comunidad Foral Navarra*, Serie Humboldt, Núm. 1, Donostia: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autnómico de Vasconia, 2004.

BENGOETXEA, Joserramon, *La Europa de Peter Pan. El constitucionalismo europeo en la encrucijada*. Oñati: IVAP, 2005.

DE CASTRO RUANO, Jose Luis y UGALDE ZUBIRI, Alexander, *La Acción Exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati: IVAP, 2004.

EZEIZABARRENA, Xabier, *Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*, Donostia: Eusko Ikaskuntza (19 Azpilcueta), 2003.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid, 1998.

KOTTMANN, J., Europe and the regions. En 26 *European Law Review* 159 (2001).

PFEIFER, Bernd, *Probleme des spanischen Föderalismus*, Berlin, 1998.

RIFKIND, Jeremy, *El sueño europeo*, Madrid: Paidós, 2004.

ROSS, A. and SALVADOR CRESPO, M., *The Effect of Devolution on Implementation of EC law in Spain and the UK* (2003) 28 *European Law Review* 210.

SOBRIDO PRIETO, M., *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Valencia: Tirant, 2003.

TONIATTI, Roberto, Lezioni del federalismo statunitense per il processo di integrazione europea. En *Nation, Federalism and Democracy. The EU, Italy and the American Federal Experience*, Trento/Bologna: S. Fabbrini, 2001.

V.V.A.A., *Derechos Históricos y Constitucionalismo Util*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.