

La unión europea: una lectura vasca de los textos fundacionales

Europar batasuna: fundazio testuen euskal irakurketa

The european union: a basque perspective on the founding agreements

Juan José Álvarez Rubio*

Catedrático Derecho Internacional Privado

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

RESUMEN: En un contexto geopolítico convulso y de desconcierto institucional global, es preciso hacer balance y reflexionar sobre los aspectos positivos que el avance de la construcción europea ha supuesto como compleja entidad supranacional, y cuyo andamiaje debe ser necesariamente renovado para garantizar el dinamismo y la agilidad en la toma de decisiones que requiere un momento histórico marcado por la transformación radical de nuestros marcos de referencia. Hay que lograr reconstituir políticamente a Europa y despertar ilusión entre quienes compartimos este proyecto. Es necesario, más que nunca, hacer de Europa la causa fundamental, no retroceder ante el impulso de la vuelta a las soberanías estatales excluyentes que muchos dirigentes políticos autócratas europeos demandan.

PALABRAS CLAVE: Construcción europea. Avances y retos. Balance y costes de la No Europa. Intergubernamentalidad versus supraestatalidad. Gobernanza multinivel.

LABURPENA: Bizi dugun testuinguru geopolitiko gatazkatsuan eta nahasmendu instituzional globalean, balantzea egin behar dugu eta Europaren eraikuntzan aurrera egiteak ekarri dituen alderdi positiboei buruz hausnartu, Europa nazioz gaindikotako erakunde konplexua den heinean. Eraikuntza horren aldarmioak halaberrez berritu behar dira, gure erreferentzia-esparruen erabateko eraldaketa ekarri duen momentu historiko honetan erabakiak hartzeko prozesuaren dinamismoa eta azkartasuna bermatu behar baita. Europa politikoki berre-raikitzea lortu behar dugu, eta proiektu hau partekatzen dugunon artean ilusioa piztu. Beharrezkoa da, inoiz baino gehiago, Europa funtsezko kausa bihurtzea, eta Europako agintari politiko autokrata ugari aldarrikatzen duten estatuetako subiranotasun baztertzaila itzultzeko ahaleginari aurre egitea, hain justu.

GAKO-HITZAK: Europaren eraikuntza. Aurrerapausoak eta erronkak. Balantzea eta ez-Europaren kostuak. Ikuspegia Euskaditik. Gobernuartekotasuna vs estatuzgandikotasuna. Maila anitzeko gobernantza.

ABSTRACT: In a turbulent geopolitical context of global institutional uncertainty, it is necessary to take stock and reflect on the positive aspects that the European project's progression has brought with it as a complex supranational entity — an entity whose inner workings must be renewed to guarantee the dynamism and agility in decision-making required at a historical moment like the present, marked by the radical transformation of our frames of reference. We must politically reconstruct Europe and awaken enthusiasm among those of us who share this project. It is necessary —now more than ever— to make Europe the fundamental cause and not to retreat when faced with a push for the return to exclusive state sovereignty, as many autocratic European political leaders are demanding.

KEYWORDS: European founding. Advancements and challenges. Assessment and costs of EU breakdown. A Basque perspective. Intergovernmentalism versus supranationalism. Multi-level governance.

* **Harremanetan jartzeko/Corresponding author:** Juan José Álvarez Rubio, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). — juanjose.alvarez@ehu.eus — <https://orcid.org/0000-0002-4939-4827>

Nola aipatu/How to cite: Álvarez Rubio, Juan José (2026). «La unión europea: una lectura vasca de los textos fundacionales». *Iura Vasconiae*. Revista de Derecho histórico y autonómico de Vasconia, 23, 435-465. (<https://doi.org/10.1387/iura.vasconiae.28327>).

Fecha de recepción/Jasotze-data: 25/04/2025.

Fecha de evaluación/Ebaluazio-data: 24/06/2025.

Fecha de aceptación/Onartze data: 08/07/2025.

ISSN 1699-5376 - eISSN 2530-478X / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una licencia

Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS: UN CONVULSO CONTEXTO GEOPOLÍTICO.—II. EL MODELO EUROPEO: ¿SOBERANÍAS COMPARTIDAS O EXCLUYENTES? 2.1. Europa: ¿crisis existencial?. 2.2. Pautas básicas para una gobernanza multinivel.—III. EUROPA, UNA VISIÓN DESDE EUSKADI. 3.1. Contextualización. 3.2. La dimensión internacional y europea en el futuro Estatus de político de Euskadi. 3.2.1. Actualización del Autogobierno. 3.3. La dimensión europea.—IV. UNA NUEVA GOBERNANZA PARA EUROPA. 4.1. Gobernanza multinivel y Europa. 4.2. El marco actual de la intervención regional en la UE. 4.3. ¿La Europa de las regiones?—V. A MODO DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS: UN CONVULSO CONTEXTO GEOPOLÍTICO

El ascenso al poder de líderes autoritarios como Trump invita a una reflexión acerca del modelo de sociedad que estamos gestando. Sin duda, su modo de actuar representa una amenaza existencial para la democracia, además del desprestigio por la enorme afección reputacional a todo un país y a una sociedad como la estadounidense, todo ello como consecuencia de la deriva irresponsable de un nefasto dirigente como Trump al frente de un supuesto Imperio que en realidad se derrumba y pierde toda «auctoritas» en el contexto geopolítico mundial.

Su concepción de la soberanía estatal, ligada a la noción de poder absoluto, innegociable e irreductible, sin contrapesos ni normas, unido a su perversa idea de libertad, entendida como la creación de un espacio de poder comercial (y de otra índole) sin normas, ni controles ni injerencias políticas, su especie de concepción ultra neoliberal del darwinismo social persigue imponer la ley del más fuerte como si de un orden natural se tratase.

En esa concepción sobran las normas multilaterales y se instala cómodo en el caos geopolítico mundial. Trump menosprecia las instituciones y las normas multilaterales a las que considera obstáculos frente a su plan de expansión unilateral, egoísta y egocéntrico, a imagen y semejanza de su propio altivo y vanidoso carácter.

¿Y nuestra Europa? Europa es distinta, debería luchar con todas sus fuerzas para seguir siéndolo, Y su futuro no pasa por acomodarse a las reglas de Estados Unidos, sino por defender el multilateralismo inclusivo. Con su precioso lema «unidos en la diversidad», y frente al modelo estadounidense anclado en la insolidaridad y el capitalismo voraz, nuestra Europa debe representar hoy, más que nunca, una construcción política una visión

de la vida en sociedad, que, pese a sus defectos e imperfecciones, merezca la pena ser defendida.

Vivimos en una época de transformación radical de nuestros marcos de referencia y los Estados ya no tienen capacidad para abordar unilateralmente todos los problemas derivados de ese complejo mundo ni pueden resolver el conjunto de las necesidades de los ciudadanos. La Unión Europea ha de representar, por ello, la respuesta de estabilidad política, prosperidad económica, solidaridad y seguridad a las inquietudes y convulsiones que genera el nuevo contexto geopolítico.

A pesar de los desencuentros puntuales y los momentos de estancamiento, la Unión Europea viene configurándose como un proyecto de paz, libertad y justicia social, como una defensora del multilateralismo inclusivo y del diálogo entre culturas en los escenarios políticos mundiales, como un espacio de bienestar y compromiso social que apuesta por la cooperación. Por todo ello, es prioritario que la Unión Europea asuma un mayor protagonismo como actor global en el escenario internacional, más allá de la acción de sus respectivos Estados miembros.

Y para todo ello, el futuro europeo debe basarse no tanto en criterios de poder económico o militar sino en la profundización de la cultura, la educación, la solidaridad, los valores democráticos y los principios que inspiraron la Declaración Universal de Derechos Humanos. La historia demuestra que aquellas instituciones o estructuras que han basado su poder en una relación exclusiva de superioridad o dominio han terminado por fenecer tarde o temprano.

Europa se enfrenta a uno de los desafíos más ilusionantes de toda su Historia: construir un nuevo modelo de convivencia política, una nueva forma de democracia que, más allá de la mera yuxtaposición de los sistemas políticos actuales, sea capaz de acoger y desarrollar una nueva sociedad basada en la libertad, la igualdad, la equidad, la solidaridad, la justicia social, la diversidad y el desarrollo sostenible.

La Unión Europea debe apostar por el fortalecimiento del multilateralismo, con una actualización de sus valores fundacionales (dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho, y respeto a los Derechos Humanos), y ha de hacer frente a cuestiones como el cambio climático, la pobreza, el incremento de la desigualdad, las migraciones, las guerras, las crisis humanitarias y la revisión de las reglas del comercio internacional.

El verdadero reto pendiente pasa por lograr reconstituir políticamente a Europa y despertar ilusión entre quienes compartimos este proyecto. Es necesario, más que nunca, hacer de Europa la causa fundamental, no retroceder ante el impulso de la vuelta a las soberanías estatales excluyentes que muchas fuerzas políticas que hoy concurren a las elecciones reclaman.

No basta con esgrimir el eslogan «más Europa», hay que preguntarse qué Europa necesitamos y con qué gobernanza interna la construimos: debemos ser capaces de acabar con la regla de unanimidad (que de facto es un veto) y hay que permitir que quienes queramos integrarnos más, quienes deseamos ir más lejos juntos, lo podamos hacer. Se trata de no imponer esta mayor integración a los Estados que no lo deseen, y que éstos no puedan impedir tal avance entre quienes sí opten por ello. La Europa a varias velocidades nunca ha tenido buena prensa, pero es la única manera de avanzar hacia una mayor y verdadera integración. Y en este contexto, ¿Qué representa y supone Europa y su proyecto político para el futuro de Euskadi?

II. EL MODELO EUROPEO: ¿SOBERANÍAS COMPARTIDAS O EXCLUYENTES?

Este interrogante enraíza con los valores fundacionales de la UE, donde los conceptos de democracia, libertad y derechos humanos van de la mano en la consecución de una Europa de los/as ciudadanos/as. La gran aspiración del proyecto europeo es ir adquiriendo mayor legitimidad en la medida en que se vaya construyendo de abajo hacia arriba y donde los entes territoriales de carácter subestatal tendrán cada vez mayor importancia como agentes legitimadores del cambio, hacia una Europa más integrada, en un mundo cada vez más interdependiente, a pesar de las últimas tendencias autárquicas o proteccionistas que estamos experimentando a nivel global.

En la Europa actual todo poder político ha de proyectarse sobre la dimensión europea y, del mismo modo, la democracia no puede limitarse al marco estatal si ha de ser efectiva. Teniendo en cuenta las dos premisas referidas convendría, si ello fuera posible, estudiar las enseñanzas que se derivan de los orígenes de la Unión Europea que se anclaban en la construcción de una Europa unida mediante una federación de naciones en torno a un proyecto de futuro compartido. Es decir, una verdadera democracia transnacional.

Para volver a recuperar y compartir este proyecto europeo con los ciudadanos no hay otra vía que reiniciar la construcción de una auténtica federación de naciones, una Europa donde el «demos», el sujeto político protagonista deje de estar anclado de forma exclusiva y excluyente en los Estados, cuyo egoísmo e inercia intergubernamental están convirtiendo en mera quimera el sueño europeo y se transfiera protagonismo político y decisorio a los pueblos y naciones que integran la diversidad europea.

En este contexto, la mejor opción es volver a los orígenes, en este caso, a los de la Unión. La Europa unida era desde el inicio el proyecto político de la unificación del continente. Un proyecto para construir una federación de naciones en torno a un proyecto de futuro compartido. La Europa unida se cons-

truyó con la voluntad de los pueblos, de los que sin embargo se ha desviado. Sólo logrará sobrevivir si los recobra. Hoy no sólo se trata de salvar el crecimiento económico, sino de garantizar la democracia de la Unión. Los ciudadanos europeos son los únicos que pueden hacerlo y lo harán si están convencidos de que merece la pena. Si se les propone un futuro y una política justa.

Es hora de superar el decimonónico concepto de soberanías exclusivas y excluyentes. Las reglas que han gobernado las Relaciones Internacionales están en cuestión y han devenido ya obsoletas. El mundo actual ya no queda integrado solo por actores estatales. Éstos han dejado de ser protagonistas únicos, y de hecho muchas de las grandes decisiones estratégicas internacionales no se adoptan en el marco de negociaciones estatales sino en otros niveles regionales y también con frecuencia en el marco de la dimensión privada, donde los actores del comercio mundial dejan de ser los Estados y pasan a ser las empresas, las grandes corporaciones multinacionales.

Todo ello abre la vía al creciente protagonismo europeo e internacional de actores no estatales, no gubernamentales, y el resultado es la emergencia de una nueva diplomacia o paradiplomacia. La interdependencia e interacción recíproca de toda esa suma de factores hace que no puedan enfocarse ni mucho menos solventarse en clave de territorialidad estatal: son ámbitos en los que debe abrirse camino una nueva forma de actuación basada en la cooperación multinivel.

En un momento de cambio, con Europa en la encrucijada, la realidad regional no está en la agenda de las reformas europeas. Y sin embargo el factor regional es un elemento referencial en la construcción europea. En realidad, este debate permite evidenciar la tensión permanente entre la intergubernamentalidad y la supranacionalidad, inherente al deseo de participación institucional de las regiones, de las naciones sin Estado y de las ciudades europeas en la propia construcción europea y en el diseño y ejecución de sus políticas.

El concepto de «*Gobernanza Multinivel*» emerge como un principio rector en la elaboración de las políticas europeas. En un momento clave del proyecto Europeo, cuando debe resolver la encrucijada en que se encuentra y definir su modelo futuro como sociedad los Estados se resisten a ceder su omnímodo poder, se aferran al egoísmo obsoleto de creerse los únicos agentes válidos para la construcción europea y para vertebrar los valores de democracia, solidaridad y de convivencia.

En efecto, Europa suscita hoy día más interrogantes que respuestas porque vivimos en una época de transformación radical de nuestros marcos de referencia provocada por una nueva realidad globalizadora emergente. Los Estados ya no tienen capacidad para abordar unilateralmente todos los problemas derivados de ese complejo mundo ni pueden resolver el conjunto de las necesidades de los ciudadanos.

Para salir de este atolladero necesitamos volver a construir una Constitución para Europa que combine la búsqueda de la integración con el pragmatismo, que se relegitime funcionalmente mejorando la vida y el futuro de los ciudadanos europeos, que reconozca la existencia de realidades políticas alejadas del pétreo binomio Europa versus Estados, que asuma la existencia de pueblos europeos vivos, activos, solidarios y alejados de la decimonónica lucha por la soberanía estatal exclusiva y excluyente.

A la Unión Europea le pasa como a los Estados. Un Estado tiene mucho de realidad biológica. Un Estado nace normalmente por una contingencia histórica, en ocasiones caprichosa. Un Estado tiene sus crisis, las soporta o no, en ocasiones se fractura, se divide, tiene sus mejores y peores momentos. Y a la Unión Europea le pasa exactamente lo mismo. Si bien este momento no es el mejor de la historia del proceso de integración, creo que tampoco es el peor. Los padres fundadores, singularmente Jean Monnet, acertaron. Europa no podría ser un permanente campo de batalla como lo venía siendo desde que aparece el Estado moderno a finales del siglo xv. Europa Occidental, la Europa de la integración, no ha sufrido ni una sola guerra desde el año 1945, con la lamentable excepción de la guerra de los Balcanes. Eso legitima la integración europea y sus resultados.

2.1. Europa, ¿crisis existencial?

La crisis existencial que experimenta el proyecto europeo está permitiendo que se suscite un sugerente y positivo debate sobre el futuro de Europa y sus límites. Lo deseable es que este período de reflexión culmine con un renovado impulso a la construcción europea y logre poner fin a la crisis de identificación de la ciudadanía con el proyecto europeo¹.

Si la UE quiere sobrevivir, sus representantes deberían dejar claro cuál es su objetivo. Seguir sin rumbo, como hasta ahora, sacrificando la integración en beneficio de la ampliación no es el camino. Su futuro, probablemente, pasa por constituirse como una Unión dotada de una Constitución, orientada hacia el exterior, que proteja y potencie su diversidad, que admita realidades políticas más allá de los Estados y que delimite bien su ámbito de integración territorial.

La unificación europea hace tiempo que se basa en las fronteras interiores, pero en los próximos decenios se concentrará aún más en las fronteras exterior-

¹ Sobre el particular vid., SANZ CABALLERO, Susana, «Algunos signos de déficit democrático en el Tratado Constitucional Europeo y en su Carta de Derechos Fundamentales», en *La Constitucionalización del proceso de integración Europea*, AAVV, Madrid: Escuela Diplomática, 2005, pp.273-289.

res. Lo que impulsa fundamentalmente la integración se sitúa fuera del continente, porque el viejo continente ya no ocupa en absoluto el mismo lugar en este nuevo mundo. Este concepto basado en el exterior nos aporta otro dato fundamental para una Europa orientada al futuro y para pensar seriamente en los costes de la «No Europa»: la vitalidad oculta de la mayoría de las sociedades europeas. En comparación con el resto del mundo, no sólo son muy igualitarias, sino que ofrecen aceptables condiciones de vida y el Estado de Derecho funciona razonablemente bien.

En los discursos sobre Europa, por desgracia, esta perspectiva comparativa se encuentra ausente, aunque nos permite revelar la calidad de nuestras sociedades. Es necesario conservar y profundizar la conciencia de la unidad europea, pero al mismo tiempo debemos mantener viva la diversidad europea de los estilos y las tradiciones respectivas.

Una Unión Europea con los veintisiete Estados miembros actuales difícilmente podrá llegar a convertirse en los Estados Unidos de Europa. Debemos dejar a un lado la elección simplista a los que algunos quieren reducir la reflexión sobre Europa: o un Estado federal, o una zona de libre cambio. Para salir de este atolladero necesitamos volver a construir una Constitución para Europa que combine la búsqueda de la integración con el pragmatismo, que se relegitime funcionalmente mejorando la vida y el futuro de los ciudadanos europeos, que reconozca la existencia de realidades políticas alejadas del pétreo binomio Europa versus Estados, que asuma la existencia de pueblos europeos vivos, activos, solidarios y alejados de la decimonónica lucha por la soberanía estatal exclusiva y excluyente.

El contexto europeo actual aporta argumentos adicionales importantes a favor de una necesaria profundización y avance en nuestro proyecto europeo común como solución frente al errático devenir que podría derivarse de una atomización nacional de respuestas estatales territorializadas. Más que nunca es el tiempo de la política y en particular de la política europea.

La construcción de esta Europa unida está resultando una tarea compleja y apasionante, no exenta de enormes dificultades y obstáculos, tal y como sucede en el momento actual. Con frecuencia se acusa a los europeístas de ingenuos perpetuadores de utopías irrealizables y en estos momentos de cierta zozobra del proyecto y ante el nivel y la complejidad de las decisiones a adoptar la opción más defendible es la de mantener el ánimo europeísta con una decidida voluntad e impulso favorable a una mayor profundización en la integración europea, priorizando la dimensión supranacional sobre la intergubernamental².

² Uno de los grandes europeístas del siglo pasado, el filósofo ORTEGA y GASSET expresó en una conferencia pronunciada en Berlín en el año 1949 (*De Europa meditatio quaedam*) su

Es el momento de ser críticamente constructivo con la evolución un tanto desnortada del proyecto europeo. Vivimos en una época de transformación radical de nuestros marcos de referencia y un convulso y caótico contexto geopolítico. Los Estados ya no tienen capacidad para abordar unilateralmente todos los problemas derivados de este complejo mundo ni pueden resolver el conjunto de las necesidades de los ciudadanos³. La Unión Europea debe ser, por ello, la respuesta de estabilidad política, prosperidad económica, solidaridad y seguridad a las inquietudes y convulsiones que genera la globalización.

Europa se enfrenta a uno de los desafíos más ilusionantes de toda su Historia: construir un nuevo modelo de convivencia política, una nueva forma de democracia transnacional que, más allá de la mera yuxtaposición de los sistemas políticos actuales, sea capaz de acoger y desarrollar una nueva sociedad basada en la libertad, la igualdad, la equidad, la solidaridad, la justicia social, la diversidad y el desarrollo sostenible.

Solo si revisamos con objetividad los logros alcanzados en estos ya casi setenta años de andadura del proyecto europeo será posible sentar las bases que hagan posible la superación de la crisis institucional y de falta de liderazgo que estos momentos caracteriza al proyecto europeo. Cada vez es más tentador (y peligroso para nuestro futuro colectivo) pensar en el sálvese quien pueda, en el retorno al proteccionismo, en la autarquía. Por eso, más que nunca, hemos de echar la mirada atrás y pensar para qué nació Europa, qué objetivos perseguíamos⁴.

idea y su concepción de la entonces proyectada Europa política, al señalar que «Es, pues, un estricto error pensar que Europa es una figura utópica que acaso en el futuro se logre realizar. No; Europa no es sólo ni tanto futuro como algo que está ahí ya desde un remoto pasado; más aún, que existe con anterioridad a las naciones hoy tan claramente perfiladas. Lo que sí será preciso es dar a esa realidad tan vetusta una nueva forma» [ORTEGA y GASET, José, *Meditación de Europa y otros ensayos*, Madrid: Alianza Editorial, 2015, pp. 48; 71-72; 128; 133-134; 141; 159].

³ En tal sentido vid., INNERARITY, Daniel, *La democracia en Europa*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017, p.37, al señalar que el proceso de integración europea es una de las más interesantes manifestaciones de un problema general en las sociedades contemporáneas, concretado en resolver cómo reconstruir la autoridad política para hacer frente a los nuevos desafíos de la vida común.

⁴ Así, es muy relevante para tener presente qué supone el proyecto de la Unión Europea traer a colación unas palabras de MORENO JUSTE, Antonio y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: «*Europa acabó el siglo XX con una estabilidad y prosperidad sin precedentes. Atrás habían quedado las guerras, las dictaduras y los tiempos de odios, superados la mayoría de los conflictos étnicos y disputas territoriales que la habían conducido al abismo entre 1939 y 1945; la consolidación de la democracia fue acompañada de notables avances económicos, derechos civiles y libertades; los ciudadanos dejaron de estar discriminados por su raza, género o condición y disfrutaban de un amplio sistema de beneficios sociales. Ciertamente, como afirma Julián Casanova "no era el paraíso, pero comparado con el pasado y con lo que se veía en otros continentes, muchos tenían la sensación de estar viviendo en el mejor de los mundos posibles"*». Y un poco más adelante señalan que «*Para los europeos que vivieron la Segunda Guerra Mundial, la*

Todo ello plantea la exigencia y el reto del liderazgo político y permite reivindicar el protagonismo de Europa y de sus instituciones: es el momento de reconquistar el futuro alejado de una mera suma de expectativas individuales, desligadas de realizaciones colectivas⁵.

Este momento de zozobra es, en realidad, una oportunidad y un reto para la UE, y la respuesta a esta cuestión debe comenzar por una evidencia: la impotencia de los Estados-Nación frente a las consecuencias de la globalización. Es la hora de apostar más por la UE, porque el diseño institucional y las herramientas de que disponen los Estados devienen por sí solos insuficientes para hacer frente a las dinámicas desencadenadas por los mercados globales.

La petición o propuesta de más Europa no ha de ser hueca, sino que debe traducirse en generar un clima de confianza recíproca interestatal que culmine en una mayor atribución competencial a las instituciones europeas, necesaria para liderar una nueva y auténtica política financiera Europea-Comunitaria como base para evitar caer en el futuro en los mismos errores del pasado.

Europa es, pese a sus defectos e imperfecciones, una potencia emergente y constituye nuestra referencia institucional, motor de nuestras reformas internas modernizadoras y fuente primordial de nuestro Derecho. Europa debe basarse en la profundización de la cultura, la educación, la solidaridad, los valores democráticos y los principios que inspiraron la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Europa debe responder a los retos del siglo XXI con valentía y de forma innovadora. En estos tiempos de incertidumbre, la UE se encuentra en una situación inmejorable para impulsar a escala mundial una nueva organización social y política basada no ya en intereses, sino, sobre todo, en valores. Nunca había coincidido en un espacio geográfico tan reducido un desarrollo socioe-

construcción europea representó durante décadas las ideas de paz, solidaridad y reconciliación. Posteriormente, aquéllos que vivieron dictaduras durante la segunda mitad del siglo XX, sintieron que esa Europa representaba el ideal de la democracia, progreso económico y modernidad social». [MORENO JUSTE, Antonio y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, «Europa tres décadas después de la caída del Muro», *Revista de Occidente*, n.º 418 (2016), pp. 47-48.]

⁵ En tal sentido, vid., INNERARITY, Daniel, *La democracia...* Op. cit., pp.17-18, al explicar que se debe dejar a un lado la elección simplista a los que algunos quieren reducir la reflexión sobre Europa: o un Estado federal o una zona de libre cambio. La idea de proporcionar un relato para la Unión Europea sugiere explicar lo que es inevitablemente complejo de un modo arbitrariamente simple. Si así fuera, lo que obtuviéramos en términos de popularización lo perderíamos en exactitud. No habríamos ganado nada si lo comprendido y aceptado fuera algo sustancialmente diferente de lo que tenemos que relatar. Este es el nudo de nuestro problema y cuanto antes lo reconozcamos menos expuestos estaremos a las simplificaciones populistas o tecnocráticas.

conómico, una consolidación democrática y una diversidad cultural tan extraordinarios como los que se dan actualmente en la Unión Europea⁶.

Necesitamos un renovado pacto constitucional europeo respetuoso con todos los derechos fundamentales y que otorgue un protagonismo real tanto a las personas y organizaciones de la sociedad civil europea como a las entidades que conforman esa realidad plural y diversa que es Europa. Un Acuerdo que reconozca la existencia de demos políticos intermedios entre el ciudadano y el Estado. Una Europa que en el momento actual debate acerca de la redefinición de sus objetivos no puede dejar pasar por alto el importante papel de las regiones, que han de ser agentes activos, dinámicos y capacitadas para acercar el proceso de integración a una ciudadanía cada vez más apática sobre una Europa demasiado alejada de sus realidades políticas y culturales.

A pesar de los desencuentros puntuales y de momentos de estancamiento, la Unión Europea viene configurándose como un proyecto de paz, libertad y justicia social, una defensora de la multilateralidad y del diálogo entre culturas en los escenarios políticos mundiales, un espacio de bienestar y compromiso social que apuesta por la cooperación con los países más débiles y líder mundial en la lucha contra el cambio climático. Por todo ello es prioritario que la Unión Europea asuma un mayor protagonismo como actor global en el escenario internacional.

Más allá de la unión política y del mercado único, la Unión Europea es también y sobre todo una comunidad de valores. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza a la ciudadanía europea el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Sumidos en un contexto de desconcierto respecto al futuro andamiaje institucional de la Unión y cómo solventar la crisis de identidad europea⁷, es pre-

⁶ Efectivamente, como bien subraya la profesora MANGAS MARTÍN, Araceli, «Somos el siete por ciento de la población mundial, generamos el veinte por ciento de la riqueza, y los veintiocho Estados, junto con la UE suponen el cincuenta por ciento del gasto social total mundial, en educación, sanidad, ayudas y prestaciones sociales, ayuda humanitaria.... Es decir, en igualdad y solidaridad. Veintiocho Estados hacen tanto como el resto del mundo». Por ello, a expresa continuación que «Tengamos, pues, el valor de estar orgullosos de nuestros propios logros, que han convertido a nuestro continente en el mejor lugar del mundo y en el mejor momento de la historia de los seres humanos. Tengamos el valor de oponernos a la retórica de los demagogos que afirman que la integración europea sólo beneficia a las élites, que la gente corriente sólo ha sufrido como consecuencia de ella y que los países saldrán adelante mejor en solitario que unidos. No hay sustituto ni alternativas para la igualdad, la libertad y la solidaridad en el seno de la Unión. Y ningún sistema, ninguna alianza o Estado aislado se puede cerrar al mundo moderno sin conocer el fracaso o el colapso» [MANGAS MARTÍN, Araceli, «Postbrexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible», *Revista de Occidente*, n.º 440 (2018), p. 61].

⁷ Es preciso señalar que, desafortunadamente, la crisis de la identidad europea es un déficit que lastra Occidente desde hace mucho tiempo. En efecto, como bien indican MORENO JUSTE, Antonio y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis en su trabajo: «la creciente convergencia interna y

ciso reflexionar sobre los costes de la «No Europa». ¿Qué ocurriría si no existiera Europa y volviésemos a la suma de atomizadas autarquías estatales?. Trataré de aportar reflexiones para el debate sin una excesiva carga doctrinal, en la confianza de que solo si revisamos con objetividad los logros alcanzados en estos ya casi setenta años de aventura europea será posible sentar las bases que hagan posible la superación de la crisis institucional y de falta de liderazgo que estos momentos caracteriza al proyecto europeo.

Todos los dirigentes europeos hablan de la necesidad de cambiar la UE pero discrepan en el diagnóstico y en el proceso de reforma o refundación que debe seguirse para relegitimar una nueva Europa. Y al final no cambiar nada parece seguir siendo la mejor forma de satisfacer a todo el mundo. ¿Cuál ha de ser el puerto de destino para esta Europa sin alma?

Si la UE quiere sobrevivir, sus representantes deberían dejar claro cuál es su objetivo. Seguir sin rumbo, como hasta ahora, sacrificando la integración en beneficio de la ampliación no es el camino. Tampoco pasa su futuro, probablemente, por convertirse en una federación (difícilmente habrá alguna vez consenso unánime, necesario conforme al Tratado de Lisboa para su reforma, en torno a esta idea federalizante)⁸, sino en una Unión dotada de una Constitución, orientada hacia el exterior, que proteja y potencie su diversidad, que admita realidades políticas más allá de los Estados y que delimite bien su ámbito de integración territorial.

homogeneización producida en Europa desde 1945 no ha venido acompañada de un sentido de identidad europea más común y ampliamente aceptado. Es más, la tan anhelada identidad europea desde los años ochenta ha devenido en un mosaico formado por muchas piedras diferentes dentro de patrones más amplios, en lugar de convertirse en una alfombra tejida con grandes manchas de color: a pesar de algunos valores fuera de determinados círculos de gran movilidad en ciertos grupos económicos, profesionales y políticos, los europeos carecen, en su gran mayoría, de un sentido de identidad común» [indican MORENO JUSTE, Antonio y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, «Europa tres décadas después de la caída del Muro», p. 37].

⁸ Lo cierto es que dicha idea federalizante ha sido de poca raigambre en la sociedad europea como bien indican RAMIRO TROITIÑO, David, y DE LA PAZ PANDO BALLESTEROS, María, en su trabajo. Así, nos hacen recordar que Winston Churchill «expresó su negativa a la propuesta federal para Europa en el Albert Hall de Londres, en mayo de 1947, en una reunión del Movimiento Europeo. No era Churchill el único contrario a la idea de una Federación Europea ya que la mayoría de los ciudadanos europeos estaban, y siguen estando, en contra de esta idea. El propio Altiero Spinelli (1983), un notable federalista, mantenía un planteamiento radical al respecto, con la finalidad de erosionar la resistencia popular en la construcción de una Federación Europea. Para este padre de Europa, la federación debería haber sido implementada desde arriba y sin el consentimiento de los europeos, quienes con el tiempo reconocerían sus efectos benéficos y apoyarían el proyecto. Churchill, por el contrario, delegaba la toma de dicha decisión en los propios europeos para evitar costes y desgastes políticos. En su discurso de apertura en el que presentó el proceso de construcción europea, en el Congreso de Europa, en mayo de 1948, añadió que: “debería consistir en el movimiento de la gente, no de los partidos”» [D RAMIRO TROITIÑO, David, y DE LA PAZ PANDO BALLESTEROS, María, «El modelo de integración europea de Churchill», *Revista de Occidente*, n.º 434 (2017), p. 63].

No se puede avanzar en la integración política si no abordamos abiertamente la cuestión de la naturaleza de Europa, si escamoteamos las preguntas de fondo acerca de lo que es y puede llegar a ser. Comprender Europa es el primer paso para conferirle un sentido e imprimirle una dirección, para indicar a la ciudadanía el camino a seguir para superar esta tremenda crisis.

2.2. Pautas básicas para una gobernanza multinivel

Un aspecto estratégicamente clave para el futuro de la UE radica en hacer efectiva una gobernanza multinivel. La participación real de los gobiernos subestatales en la construcción europea es aún una asignatura pendiente. La ausencia de referencias a las Regiones en el Libro Blanco relativo al futuro de Europa publicado hace ya años, en marzo de 2017, por la Comisión Europea da prueba de ello.

Todo ello evidencia una visión hegemónica de los Estados como únicos interlocutores y sujetos legitimados para intervenir en el proceso de toma de decisiones de la UE. En este punto resulta obligado recordar la heterogeneidad de realidades que se engloban bajo el término «región», realidades que comprenden desde las regiones que son fruto de una mera descentralización administrativa a aquellas con competencias legislativas y/o que representan a realidades nacionales no estatales.

En todo caso, en un escenario global cada vez más marcado por el policentrismo y la interdependencia y caracterizado por una exigencia creciente de gobernanza multinivel, es fundamental el encaje de las regiones, y en especial de las que podríamos denominar Regiones Constitucionales —regiones con competencias legislativas y aquellas que representan a realidades nacionales sin Estado—, en la futura gobernanza de la Unión. Y no sólo con el objetivo de dotar de una mayor legitimidad al proceso de integración, sino también para alcanzar mayores cotas de eficiencia y de coherencia en el desarrollo de las políticas públicas comunes.

Cabría plantear propuestas que fortalecieran la dimensión política de la UE, entre las que podrían encontrarse las siguientes:

- la elección de la persona que ostente la Presidencia de la Comisión Europea por parte del Parlamento Europeo (*Spitzenkandidaten*) de entre los candidatos y las candidatas de los distintos grupos políticos presentados a las elecciones europeas,
- una reducción sustancial del número de Comisarios/as europeos/as obedeciendo su designación a parámetros de eficacia y no de nacionalidad,
- la implantación progresiva de listas únicas transnacionales europeas que vayan sustituyendo a las circunscripciones estatales y regionales

- en las elecciones al Parlamento Europeo; el establecimiento de medidas para garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en puestos y órganos de representación política,
- la paulatina eliminación de la unanimidad en el Consejo,
- la implantación de la codecisión del Parlamento Europeo en todas las materias (incluyendo la fiscalidad),
- la celebración de las elecciones al Parlamento europeo en un mismo día en toda la Unión Europea; la ampliación de la capacidad de iniciativa legislativa al Consejo y al Parlamento Europeo,
- y el establecimiento de una cámara o, subsidiariamente, de una comisión específica para las y los europarlamentarios de la eurozona.

Desde un enfoque de gobernanza multinivel cabría proponer la constitución de una convención sobre la gobernanza multinivel que retome los trabajos realizados en su día en el grupo de trabajo sobre subsidiariedad de la Convención europea, en especial el *informe Lamassoure* relativo a la figura de la Región Asociada, y proceder a la reforma del Comité Europeo de las Regiones de forma que se le otorgue la categoría de institución, se amplíen las materias sometidas a consulta, se dote de fuerza vinculante a sus dictámenes en determinadas materias y se aborde adecuadamente la heterogeneidad de su composición.

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

III. EUROPA, UNA VISIÓN DESDE EUSKADI

3.1. Contextualización

Desde una dimensión vasca, el binomio Autogobierno-Europa siempre emerge en numerosas reflexiones. La dimensión europea nos debe ayudar a modular objetivos y a precisar conceptos, liberados de una rigidez que les convierte muchas veces en inútiles referentes totémicos que se agotan en sí mismos. Términos como soberanía o como el verdadero alcance de las competencias exclusivas o las compartidas sólo pueden alcanzar su verdadero sentido en su proyección europea.

El futuro de Euskadi como entidad territorial en el contexto de un mundo globalizado plantea un reto intelectual interdisciplinar, al que se adscribe una dimensión jurídica relevante pero que no puede ser única y excluyente, porque el Derecho debe ser vía de solución de los problemas, cauce y puente para la convivencia y no un problema derivado de su rigidez e imperatividad.

La mirada a Europa es obligada, y el análisis de la práctica internacional comparada también, para tratar de extraer argumentos que demuestren cómo la solución no pasa por las siempre dañinas simplificaciones. Hay que huir de maniqueísmos y analizar tanto desde una perspectiva interna como *ad extra* todas las alternativas de encaje posible de nuestro autogobierno en el marco de la convulsa «real politik» internacional.

La Unión Europea se configura institucionalmente como un ente híbrido, a caballo entre lo intergubernamental y lo internacional, pero de facto (y sobre todo en su proceso de toma de decisiones políticas) es ante todo una Unión de Estados, y seguirá siéndolo salvo que se produjera un cambio radical en su estructura.

Lo que constituye para nosotros un experimento esperanzador es el hecho de que Europa se haya convertido en un laboratorio en el que se está ensayando una nueva forma de articular las relaciones entre los Estados, las naciones y las sociedades, un espacio inédito para la redefinición de lo propio y lo común, de la unidad y la diversidad, un escenario de interdependencia. Por eso, el orden normativo complejo que es la Unión Europea requiere un nuevo pensamiento constitucional que no sacralice la triada de nación, territorio y soberanía. La singularidad del proyecto europeo obliga a una reformulación de los ámbitos de decisión, con nuevas realidades y nuevos actores.

Europa requiere más unión. No debe limitarse a ser un holding en el que los Estados externalizan los problemas que ya no están en condiciones de resolver. Con frecuencia se ha banalizado a la Unión, entendiéndola como una escala de poder suplementario y no como un espacio que modifica sustancialmente nuestra manera de gobernarnos. Lo que Europa necesita no es una cultura homogeneizadora similar a la que produjeron las construcciones nacionales, sino una cultura pública que articule la unidad del marco jurídico y político y la pluralidad de las identidades asimétricas y heterogéneas que conviven, que coexisten en su seno.

Cabe avanzar en esta reflexión con un diagnóstico de la situación actual en Europa, la relativa a la participación de los entes subestatales o regionales en la Unión Europea. La vía, el *iter* a través del cual las Comunidades Autónomas, y con ellas Euskadi, puede participar en el proceso de toma de decisión de un gobierno multinivel como es el que representa la Unión Europea exige aceptar que actualmente nos encontramos ante un modelo parcialmente agotado. El modelo de participación de los entes subestatales en la Unión Europea

ha resultado exitoso⁹, más aún si tomamos en consideración que la Unión Europea es una estructura jurídica formada por Estados de composición interna muy diversa en lo que se refiere a la distribución territorial del poder.

En un momento clave del proyecto europeo, cuando debe resolver la encrucijada en que se encuentra y definir su modelo futuro como sociedad los Estados se resisten a ceder su omnímodo poder, se aferran al egoísmo obsoleto de creerse los únicos agentes válidos para la construcción europea y para vertebrar los valores de democracia, solidaridad y de convivencia.

No han terminado de entender que el mundo (y Europa también) ha cambiado, que hay agentes y actores no estatales que asumen un papel de creciente protagonismo en las relaciones internacionales. Y pese a esta evidencia Europa insiste en construirse injusta y equivocadamente de forma vertical, de arriba a abajo; es decir, desde los Estados y solo contando con los Estados como protagonistas, negando todo papel a los pueblos y naciones sin Estado que coexisten con las realidades estatales y que pueden ayudar a vertebrar el proyecto europeo.

La gran aspiración del proyecto europeo, inmerso en una grave crisis de identidad a día de hoy, es ser capaz de definir un modelo institucional y de sociedad que le permita recuperar la confianza de sus ciudadanos. Un proyecto que solo irá adquiriendo mayor legitimidad en la medida en que se vaya construyendo de abajo hacia arriba y donde los entes territoriales de carácter subestatal tendrán cada vez mayor importancia como agentes legitimadores del cambio para avanzar hacia una Europa más integrada, en un mundo cada vez más complejo y en el cual la diplomacia *soft* o la paradiplomacia puede llegar a ser un importante agente de la transformación.

Desde Euskadi hay que trabajar y valorar el papel de las naciones y pueblos europeos en el proceso de construcción de la Unión Europea, tanto en su diseño como en su implementación, asumir la interdependencia entre los diferentes poderes políticos, la soberanía compartida entre los mismos y los retos de las democracias en un mundo globalizado en el que los Estados se muestran impotentes para asumir por sí solos las respuestas a toda esa complejidad sobrevenida.

En efecto, Europa suscita hoy día más interrogantes que respuestas porque vivimos en una época de transformación radical de nuestros marcos de referencia provocada por una nueva y caótica realidad geopolítica mundial o global emergente. Los Estados ya no tienen capacidad para abordar unilateral-

⁹ Tal valoración merece el marco jurídico previsto en los Tratados (art. 4.2 del TUE) para garantizar la participación de los entes subestatales en el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea.

mente todos los problemas derivados de ese complejo mundo ni pueden resolver el conjunto de las necesidades de los ciudadanos.

3.2. La dimensión internacional y europea en el futuro estatus político de Euskadi

La participación de Euskadi en aquellos Convenios Internacionales que afecten a competencias propias ha de tener cobertura estatutaria, y ha de posibilitar incluso alcanzar acuerdos bilaterales no normativos, en línea con lo previsto en la Ley de tratados internacionales. Debe amparar igualmente la participación directa en cuanto al derecho a recibir información por parte del Estado respecto de aquellas iniciativas de revisión de los Tratados de la UE. También del derecho a participar en la formación de las posiciones del Estado ante la UE, o la bilateralidad en la formación de dichas posiciones del Estado en asuntos europeos que afecten a competencias de Euskadi.

Igualmente, la participación directa en instituciones y organismos europeos y en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Y para concluir, la futura regulación Estatutaria, siguiendo la estela de otras reformas estatutarias, ha de dar cobertura a la aplicación y ejecución del Derecho de la UE en el ámbito de sus propias competencias, la gestión directa de fondos europeos, o la posibilidad de iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE en los términos que establezca ante la UE.

La vertiente específica de «acción exterior» incluye otros campos de acción: en particular, la referencia específica a la cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo. Así mismo, a la participación en organismos internacionales, a la coordinación de las acciones exteriores y a la proyección internacional.

En la actualidad no puede pensarse el futuro del autogobierno vasco sin hacer referencia a la Unión Europea. No sólo por su importancia económica, legislativa o política, sino porque supone un nuevo paradigma en el marco de la gobernanza. Las revoluciones americana y francesa ofrecieron al mundo el moderno concepto de democracia, si bien limitado al marco estatal. Aquella creó el federalismo y ésta el Estado-nación.

En la Europa actual el poder político está vinculado a la dimensión europea y, del mismo modo, la democracia sobrepasa el marco estatal si quiere ser efectiva. Es preciso que en el viejo continente los Estados dejen de ser de manera exclusiva y excluyente el «demos», es decir, el sujeto político protagonista, ya que la inercia intergubernamental está convirtiendo en mera quimera el sueño europeo. Es necesario que el protagonismo político y decisivo se trasfiera a los pueblos y naciones que integran la diversidad europea. En el difícil equilibrio entre lo intergubernamental y lo supraestatal el protagonismo

que se llegue a atribuir a las naciones sin Estado ha de ser clave para vertebrar el proyecto europeo y conectarlo con la ciudadanía.

3.2.1. *Actualización del Autogobierno.*

La actualización del autogobierno vasco, conforme al fondo competencial de su futuro nuevo Estatuto político, deberá reconocer la capacidad de representación de Euskadi en la Unión Europea, en las instituciones y organizaciones internacionales, así como la proyección internacional y de relaciones externas.

Este reconocimiento se basará en el modelo «*in foro interno in foro externo*»; es decir, la competencia que se tiene en el ámbito interno podrá ser plasmada, también, en el ámbito exterior. La reforma estatutaria debería tratar de plasmar el reconocimiento de la acción exterior de Euskadi en el Derecho público internacional en función del marco competencial asumido que se entiende proyectado a las relaciones entre el País Vasco y la Unión Europea.

Euskadi dispone de capacidad para desarrollar acciones con proyección exterior en el ámbito de sus competencias (*in foro interno in foro externo*). Asimismo, debe promover sus intereses, actividad que ha de desarrollar respetando la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales. En este contexto, han de ser importantes, entre otras, las referencias a:

a) *Oficinas en el exterior*

- b) *Tratados internacionales*: en primer lugar, preservar lo dispuesto en el actual art. 6.5 EAPV sobre la solicitud al Estado de la firma de Tratados relativos a la salvaguardia y fomento del euskera. También el art. 20.3 EAPV que prevé que Euskadi ejecutará los tratados y convenios en lo afectante a sus competencias, así como la cláusula de intangibilidad parcial de afección de los tratados a las atribuciones del País Vasco.

El texto articulado debería prever igualmente la participación de Euskadi en la delegación española que negocie un tratado internacional que pueda afectar a derechos históricos garantizados por la disposición adicional primera de la Constitución y legalmente actualizados.

- c) *Concierto Económico*: Particularmente, cabría proponer la elevación a rango estatutario de la norma prevista en el art. 4 de la Ley 12/2002, del Concierto Económico, según el cual, el Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de las instituciones del País Vasco en los acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del Concierto, y arbitrará, juntamente con las instituciones del País Vasco, los procedimientos de intercambio de información que garanticen el

adecuado cumplimiento de los Tratados y Convenios internacionales del Estado y, en particular, de la normativa procedente de la UE en materia de cooperación administrativa y asistencia mutua.

Finalmente, cabría proponer que se reconozca, con carácter general, el derecho de Euskadi a ser informado de las negociaciones de los Tratados, a solicitar la celebración de Tratados en las materias de su competencia, y a formar parte de las delegaciones españolas negociadoras de los Tratados. Y cabría proponer que se le reconozca la competencia para celebrar acuerdos internacionales administrativos, en ejecución y concreción de un tratado internacional, cuando tengan por objeto materias propias de su competencia y con sujeción a lo que disponga el propio tratado internacional, junto a la capacidad de celebrar acuerdos internacionales no normativos en las materias que sean de su competencia.

- d) *Promoción de la proyección internacional* de las organizaciones sociales, culturales y deportivas vascas, de cara a su plena incorporación a las organizaciones análogas del ámbito internacional.

3.3. La dimensión Europea

La reforma estatutaria habrá de intentar plasmar que Euskadi participa de acuerdo con la normativa vigente en los asuntos relacionados con la Unión Europea cuando afecten a competencias o intereses de la misma. Los aspectos a los que se refiere esta base de actualización del autogobierno podrían ser los siguientes:

Participación interna en los asuntos europeo-comunitarios:

Euskadi deberá ser informada acerca de las cuestiones europeas que puedan afectar a sus competencias e intereses, así como podrá trasladar al Gobierno del Estado su posición al respecto de acuerdo con la normativa aplicable. Asimismo, participará en la fijación de la posición negociadora inicial del Estado ante las instituciones comunitarias cuando la misma afecte a las capacidades derivadas de la DA 1.^a CE a través de la Comisión bilateral Estado-País Vasco.

Participación directa en los órganos e instituciones de la Unión Europea:

Cabría proponer que se establezca el derecho del País Vasco a participar en los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y la Comisión, así como en las formaciones del Consejo; es decir, participación en los Comités de la Comisión y en los Grupos de Trabajo del Consejo en estos casos, la Co-

munidad podrá ejercer la representación y la presidencia previo acuerdo con el Estado, así como en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, participación vinculada al interés autonómico. También podrá nombrar representantes de la Representación Permanente de España en Bruselas de conformidad con la normativa vigente.

La bilateralidad: cuando se afecten competencias vinculadas a la DA 1.^a CE y se deriven consecuencias financieras o administrativas relevantes para el País Vasco, la posición de la misma será determinante y se negociará la participación en la Comisión bilateral correspondiente.

La participación de la Comunidad en el Consejo europeo de Ministros de Economía y en los grupos de trabajo relacionados con cuestiones tributarias de competencia de Euskadi debería materializarse en el marco de los mecanismos de colaboración previstos en el artículo 4 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico y de los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión Mixta de Concierto.

Participación ante el TJUE:

Buena parte del contenido de los nuevos Estatutos de Autonomía que han sido objeto de reforma se refieren únicamente a la participación que se articula a través del Estado, pero no a la intervención directa de las Comunidades Autónomas, que viene determinada por el Derecho de la Unión Europea. Los propios textos de los Estatutos señalan que el acceso directo de las respectivas Comunidades Autónomas al TJUE se efectuará en los términos establecidos por la normativa europea. Esta manifestación fue considerada constitucional por la STC 31/2010.

En cuanto a la participación indirecta, los Estatutos prevén que las Comunidades Autónomas podrán instar al Gobierno del Estado la interposición de acciones ante el TJUE en defensa de intereses y competencias propios. Asimismo, incorporan la colaboración en la defensa jurídica de la Comunidad Autónoma en el supuesto de que el Gobierno del Estado eleve la correspondiente acción al TJUE.

Implementación legislativa e implementación ejecutiva del Derecho UE:

Corresponderá al País Vasco la aplicación y ejecución del Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el Estatuto.

Además, si la ejecución del Derecho de la Unión Europea requiriera la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de la Comu-

nidad vasca, de manera que ésta no pueda adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debería consultar a la CA sobre estas circunstancias antes de que se adoptasen dichas medidas. Euskadi debería participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, habría de emitirse un informe previo.

Por otra parte, en el caso de que la Unión Europea estableciera una legislación que sustituyese a la normativa básica del Estado, Euskadi debería poder adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

Gestión de los fondos estructurales:

La gestión de dichos fondos le corresponde a la Comunidad vasca en materias de su competencia.

Control de subsidiariedad y proporcionalidad:

Tal competencia está fundamentada en el Tratado de Lisboa y, en particular, en el Protocolo número 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en el que se diseña el llamado mecanismo de alerta temprana para hacer frente a las posibles vulneraciones a los mencionados principios detectadas en los proyectos legislativos de la Unión cuando se afecte a ámbitos competenciales de Euskadi. Se trata, por tanto, de un análisis sobre la idoneidad de la intervención de la UE (que en la actualidad se realiza de conformidad con la normativa estatal mediante una intervención consultiva), intervención que en la reforma estatutaria podría realizarse de forma singular cuando se trate de la garantía institucional de la foralidad que según la STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 4: cubre la existencia de un régimen foral que dimana de la disposición adicional primera CE y «supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable del régimen foral tradicional».

Oficina de Euskadi ante la Unión Europea:

Euskadi puede establecer una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea. También podrá promover la participación de la Eurorregión en la cooperación transregional ante la Comisión Europea (posibilidad de oficina de la eurorregión en Bruselas). Y asimismo podrá participar indirectamente, a través del Comité de Regiones y a través del propio Estado.

IV. UNA NUEVA GOBERNANZA PARA EUROPA

La legitimidad de Europa —basada en la obligación, consagrada en el Tratado de Lisboa de la Unión Europea, orientada a promover «el bienestar de su población»— está en juego. Nuestro problema no revela solo una incapacidad para anticiparse a los problemas, sino que muestra además nuestra reticencia a actuar. Por todo ello, ponernos de acuerdo en definir esos intereses comunes es clave para iniciar el camino hacia un futuro mejor. Ha de ser, por encima de otros intereses partidistas, el primer, obligado y fundamental ámbito para el consenso político y social.

¿Necesita Europa una nueva Gobernanza? ¿Existe una ciencia de la toma decisiones políticas que permitan sacar al proyecto europeo de su letargo? ¿Qué papel debe jugar la nueva Gobernanza y la política en la refundación de Europa? cabría afirmar sin exageración que estamos ante un proceso de transformación social que interpela a la política como lo hicieron, hace cuatrocientos años, aquellos cambios sociales que estuvieron en el origen de la invención de los modernos Estados nacionales. Son estos procesos los que están produciendo actualmente unas transformaciones insólitas en las formas institucionales, instrumentos y mecanismos de coordinación gracias a los cuales las sociedades actuales intentan resolver sus problemas colectivos y proveer los bienes públicos.

Europa representa el ejemplo más evidente de la decadencia del concepto de soberanía estatal absoluta. Pese a las imperfecciones del modelo o andamiaje institucional europeo vigente, éste marca el camino hacia una percepción de soberanías compartidas y de creación de un «demos», de un sujeto y agente político europeo a partir del respeto a la convivencia pacífica e integradora entre los Estados y las naciones sin Estado.

4.1. Gobernanza multinivel y Europa

El concepto de «región» engloba una realidad muy heterogénea y esta pluralidad atomizada dificulta la labor de calificación, la labor conceptualizadora que deviene imprescindible para poder profundizar en la distribución competencial *ad intra* y *ad extra* de los Estados en relación con la UE.

En todo este proceso el papel del Comité de las Regiones (CdR) no pasa de ser un órgano consultivo que realiza una buena labor reflexiva pero cuyas propuestas carecen en realidad de todo valor vinculante. Y el interrogante clave se concreta en analizar si, como se defiende desde ciertos posicionamientos, descentralizar y superar el protagonismo exclusivo y excluyente de los Estados en el proceso de construcción europea supondría un factor que reforzaría la cohesión europea, que ayudaría a vertebrar de forma más sólida

todo este proceso complejo de integración y que consolidaría el valor de solidaridad inherente a la UE.

El concepto de «Gobernanza Multinivel» emerge hoy día como un principio rector en la elaboración de las políticas (europeas y de otro nivel de gobierno complejo). Tras el *Libro Blanco del CdR sobre la gobernanza multinivel de 2009* y el Dictamen del propio CdR titulado «*Desarrollar una cultura europea de la gobernanza multinivel: el seguimiento del libro Blanco del Comité de las Regiones*», la posterior *Carta de la Gobernanza multinivel*, aprobada por el CdR el 3 de abril de 2014 y apoyada por el congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, supuso un manifiesto político de las ciudades y regiones europeas en el que se invitaba a todas las autoridades públicas a hacer de la gobernanza multinivel una realidad en la elaboración de las políticas, como participación, cooperación, apertura, transparencia, inclusividad y coherencia de las políticas, condiciones esenciales para garantizar el éxito de las políticas públicas en interés de los ciudadanos, y como factor de cohesión territorial y de solidaridad.

Está en juego, en definitiva, el papel de las regiones en la elaboración y ejecución de políticas de la UE. En la Europa actual todo poder político ha de proyectarse sobre la dimensión europea y, del mismo modo, la democracia no puede limitarse al marco estatal si ha de ser efectiva.

Las reivindicaciones regionales tratan de saltar el muro que supone el principio de autonomía institucional (y procedimental) consagrado en el seno de la UE. Conceptualmente el problema radica en que se trata de una visión de la «autonomía institucional» entendida en sentido clásico, de forma que la cuestión regional queda calificada y considerada como una cuestión puramente interna de los Estados. Esto supone que de facto cada Estado es libre de estructurar su intendencia doméstica (a efectos territoriales, institucionales, procedimentales) como le plazca y la Unión Europea en ningún caso puede entrar a valorar este aspecto.

El objetivo de las regiones con poderes legislativos es rebatir este enfoque, respecto del cual se han mostrado disconformes y se han propuesto reformularlo. Muestra de ello fue el debate constituyente de la tristemente fracasada Constitución Europea, en el que se intentó plantear esta discusión.

Uno de los textos clave en los que plasmó este debate fue el conocido como *Informe Lamassoure*, que precisamente recogía la idea de que la cuestión regional no puede ser tratada como una cuestión puramente interna de los Estados. Lo cierto es que este texto sirvió para suscitar el debate, pero para poco más. Y es que tanto la Constitución Europea como el Tratado de Lisboa siguen apreciando que la cuestión regional es un asunto interno de cada Estado y que, por tanto, serán los Estados los que deban resolver de forma doméstica las demandas planteadas por sus entidades regionales.

Pese a ello, cabe subrayar que el Tratado de Lisboa (en el TUE y TFUE) sí «accede» a algunas de las demandas formuladas desde las regiones con poderes legislativos:

1. el reconocimiento del principio de subsidiariedad y,
2. el reconocimiento de la capacidad del Comité de Regiones y de los parlamentos regionales de controlar el cumplimiento de este principio.

Esta incorporación supuso, en cierta manera, un punto de inflexión en el reconocimiento (si bien indirecto) de las regiones. Lo cierto es que hasta el Tratado de Lisboa en la formulación de este principio el plano regional no aparecía. Es decir, la subsidiariedad no entraba en las capas regional y local: finalizaba en la dimensión estatal. Esto ha sido así desde la enunciación del principio en el Tratado de Maastricht. Pero, y he aquí la novedad, el Tratado de Lisboa (y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) alteran esta formulación incorporando la dimensión regional al principio de subsidiariedad. Y sobre esta base normativa es factible, siempre que haya voluntad política, avanzar en el desarrollo de una auténtica gobernanza multinivel.

Hay base para fortalecer los derechos de participación de Euskadi en los asuntos de la Unión Europea, e incluso nuestras competencias de ejecución pueden verse ampliadas y fortalecidas a través del Tratado de Lisboa. Para ello hace falta, como en otros ámbitos, voluntad política, verdadero deseo de trabajo en común entre el Estado, Euskadi y la UE que permita articular así nuevos mecanismos que favorezcan nuestra contribución y nuestra participación en la construcción europea.

Entre otros ámbitos ya plasmados en los Estatutos de Autonomía de otras CCAA cabe citar el derecho a participar como región o nacionalidad en la acción exterior del Estado, el derecho a ser oídos en todo lo que afecte a nuestro ámbito competencial, a instar la celebración de tratados internacionales con terceros Estados (clave en muchos ámbitos, como el de la pesca), a participar activamente en los procesos de toma de decisiones europeas que nos afecten, o a ejecutar en nuestro territorio las decisiones que nos competan, entre otras atribuciones relevantes).

Queda por desarrollar y materializar la realidad del binomio «Regiones y los principios de proporcionalidad y subsidiariedad en la UE». Todo ello se enmarca a su vez en un proceso de Globalización, regiones y gobierno multinivel en la UE, que obliga a redefinir el papel que actualmente ocupan dentro de Europa y determinar cómo debería ser en un futuro.

Junto a la falta de voluntad política por parte de los líderes estatales hay que subrayar las dificultades existentes a la hora de definir el propio concepto de «región», que engloba una realidad muy heterogénea, y esta pluralidad ato-

mizada dificulta la labor de calificación, la labor conceptualizadora que deviene imprescindible para poder profundizar en la distribución competencial *ad intra* y *ad extra* de los Estados en relación con la UE.

4.2. El marco actual de la intervención regional en la UE

La actual Unión Europea se explica a partir del acuerdo de determinados Estados (*inter pares*) para integrar una estructura interestatal:

- A la que cedían funciones e incluso parcelas de su soberanía;
 - Para unos objetivos prefijados (mejor o peor definidos, más económicos que políticos...), pero con un proyecto, pero que no incorporaban ninguna mención/no mostraban ninguna querencia respecto del hecho regional. Salvo como agentes puramente económicos. Y es que el contexto tampoco lo requería:
1. Tras la II Guerra Mundial, la figura del Estado adquiere fuerza como estructura de ejercicio del poder y como garante de la convivencia. Como soporte a una población que salía de un conflicto bélico, como prestador de los servicios públicos... todo ello condujo a que el Estado tuviese un gran protagonismo.
 2. De los seis países fundadores (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) solo Alemania (y posteriormente Bélgica) disponía de una distribución interna del poder entre Estado federal y los Länder. (Algo que resultaba del agrado de EEUU, de Francia y Reino Unido, por considerar que la descentralización del poder en distintos entes territoriales impediría que Alemania pudiera emerger).
 3. Las competencias que en un primer momento se ceden a las Comunidades Europeas eran exclusivamente estatales: regulación sobre recursos esenciales (carbón, acero), ordenación del empleo de la energía atómica, e incluso la creación de un mercado único (anulación de aranceles, adopción de medidas de coordinación). Todas ellas competencias del Estado federal, no de los Länder.

Por tanto, el escenario se conforma de unos actores iniciales (Estados) y un proyecto por objetivos (un guión) ejecutables, sin ningún reparo, siguiendo una lógica estatal. De alguna forma, por tanto, la denominada como ceguera regional de los Tratados constitutivos fue algo entendible. La cuestión varía cuando los tres elementos que legitiman la acción puramente estatal, se van modificando:

1. El Estado como estructura que garantiza los servicios públicos, los derechos, el bienestar de la ciudadanía... va perdiendo fuerza (El

Estado pierde capacidad de intervención, los mercados actúan siguiendo parámetros que superan al Estado...), las crisis sobrepasan sus barreras.

2. Además, con la incorporación de nuevos Estados de carácter descentralizado (Austria, España) e incluso la cesión de cierta autonomía a sus regiones en países centralizados como Italia, Reino Unido e incluso Francia, los actores cambian de perfil.
3. Con el desarrollo de las políticas comunitarias, que ya trascienden a las iniciales de pura regulación del mercado (carbón, acero...), se produce un acercamiento a competencias legislativas de las regiones (en un primer momento de los Länder alemanes). Ello supuso la inicial visualización del conflicto. Que, en cierta manera, dejaba entrever una recentralización de las competencias atribuidas por el Derecho interno a las regiones, incluso una posible mutación constitucional.

En este contexto (con la alteración de las premisas iniciales) es ya cuando la lógica de un funcionamiento puramente estatal no funciona. El mensaje de que la cuestión regional es una cuestión interna de los Estados miembros empieza a hacer aguas.

Se pretende salir al paso dotando a las regiones de ciertos mecanismos (de dudosa eficacia /eficiencia) tanto desde la propia UE como desde el interior de los Estados:

1. Así, en la UE, surgen con la reforma del Tratado de Maastricht:
 - el Comité de Regiones, como órgano de representación de las entidades subestatales;
 - la fórmula de que las representaciones de las regiones intervengan en las formaciones del Consejo (de ministros) (representando al Estado).
2. Dentro de los Estados, se diseñan instrumentos de cooperación. En el caso español: Conferencias sectoriales y Convenios de colaboración. (Objetivo: Fijar las posiciones del Estado y regiones ante las instituciones europeas).

4.3. ¿La Europa de las Regiones?

Pero estas fórmulas incorporadas por Maastricht no satisfacen las demandas regionales. Unas demandas que propugnan una Europa de las Regiones.

Las reivindicaciones regionales tratan de saltar el muro que supone el principio de autonomía institucional (y procedimental) tras el que se esconde

la UE. Una autonomía institucional entendida en sentido clásico: «la cuestión regional es una cuestión puramente interna de los Estados». Cada Estado es libre de estructurar su intendencia doméstica (a efectos territoriales, institucionales, procedimentales) como le plazca y la Unión Europea en ningún caso puede entrar a valorar este aspecto.

Es una premisa con la que las regiones con poderes legislativos se han mostrado disconformes y se ha tratado de rebatir su contenido (o mejor, reformularlo). Muestra de ello es que en el debate constituyente (de la tristemente abandonada Constitución Europea) se intentó plantear esta discusión.

Uno de los textos clave en los que plasmó este tema fue el Informe Lamassoure, que precisamente recogía la idea de que la cuestión regional no puede ser tratada como una cuestión puramente interna de los Estados. En este texto se recogía la idea de que era preciso que la Constitución Europea, la no-nata, ofreciera un espacio y un status propio a las regiones (sobre todo a aquellas con competencias legislativas).

Lo cierto es que este texto sirvió para suscitar el debate, pero para poco más. Y es que tanto la Constitución Europea como el Tratado de Lisboa siguen apreciando que la cuestión regional es un asunto interno de cada Estado y que, por tanto, serán los Estados los que deban resolver de forma doméstica las demandas planteadas por sus entidades regionales.

Por tanto, el planteamiento de base no se modifica. Ahora bien, debemos señalar que el Tratado de Lisboa (en el TUE y TFUE) sí «accede» a algunas de las demandas lanzadas por las regiones con poderes legislativos:

1. el reconocimiento del principio de subsidiariedad y,
2. el reconocimiento de la capacidad del Comité de Regiones y de los parlamentos regionales de controlar el cumplimiento de este principio.

Esta incorporación supuso, en cierta manera, un punto de inflexión en el reconocimiento (si bien indirecto) de las regiones.

Pero ¿qué es lo que el principio de subsidiariedad determinaba en el marco del Derecho de la UE? Precisamente algo que en la praxis política tiene un extraordinario efecto: a qué ente (europeo o estatal) corresponde el ejercicio de la competencia sobre una materia, siempre y cuando se trate de competencias compartidas. No es un criterio de distribución competencial, sino que es un criterio para la aplicación/ implementación de la distribución competencial. Así pues,

- En cuanto al OBJETO: El principio de subsidiariedad no entra en juego en el ámbito de las competencias exclusivas, solo en aquellas que son compartidas (UE y Estado, que, a su vez, en el interior del Estado pueden ser compartidas con las regiones o propias de ellas).

- Y en cuanto a los SUJETOS: este principio articula las relaciones entre las instituciones europeas y el Estado. Los actores principales serán los Estados, si bien caben posibilidades de bajar al nivel regional.

Lo cierto es que hasta el Tratado de Lisboa en la formulación de este principio el plano regional no aparecía. Es decir, la subsidiariedad no entraba en las capas regional y local: finalizaba en la capa estatal. Esto ha sido así desde la enunciación del principio en el Tratado de Maastricht. Pero, y he aquí la novedad, el Tratado de Lisboa (y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) alteran esta formulación incorporando la dimensión regional al principio de subsidiariedad.

Así, el TUE, en su versión post Lisboa (art. 5.3) señala que,

«En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor a nivel de la Unión».

La duda que cabe formular es si el reconocimiento de la dimensión regional en relación con el principio de subsidiariedad aporta algo a las regiones con competencias legislativas como es Euskadi. Obviamente, la situación mejora respecto de la norma europea anterior. Ahora bien, es cierto que estos beneficios en la mayoría de los casos son indirectos, y, además, el problema añadido es que la activación de las fórmulas de control del principio de subsidiariedad no depende, en la mayoría de los casos, de las propias regiones.

Llegados a este punto, y puestos a valorar la regulación que el Tratado de Lisboa hace del principio de subsidiariedad se pueden realizar las siguientes consideraciones: En primer lugar, que los nuevos Tratados y el Protocolo anejo mejoran ostensiblemente la regulación anterior del principio de subsidiariedad. La mejoran por lo que se refiere a la eficacia del principio en la relación «UE/Estados miembros». Lo cual, como se ha señalado, presuponiendo una actuación estatal lógica, revierte directa y sustancialmente en una mejor protección de la autonomía legislativa del País Vasco.

En segundo lugar, se produce un evidente avance en el reconocimiento del escalón regional a la hora de regular la aplicación del principio de subsidiariedad en la relación «UE/Regiones». Pero la fórmula puede dar mucho más de sí. Es la dirección a adoptar.

No es un inicio desde cero. Y ello pese a que el documento elaborado por Juncker en su momento no se fijó ni se ocupó de las regiones con competencias legislativas, salvo en alguna mención a las ayudas estatales. En el resto de menciones, las regiones son meros sujetos pasivos. Aunque sí es cierto que son tenidas en cuenta al ordenar los debates o las «convenciones democráti-

cas» a lo largo y ancho de todo el territorio UE. Pero pese a ello no se trata de un arranque a cero, porque a lo largo de los 60 años de funcionamiento del entramado europeo se han articulado mecanismos, instrumentos que, en el momento actual, pueden servir de base.

Cabría tratar de abrir dos líneas de trabajo paralelas:

- a) Como estrategia política, tratar de entrar en la agenda política europea con demandas concretas:
 - reconocimiento normativo de las regiones constitucionales o de las regiones con competencias legislativas, con un estatus especial.
 - regulación más ajustada a las necesidades regionales del principio de subsidiariedad;
 - reconocimiento del estatus de «institución» del CdR (que indirectamente le permitiría recurrir al TJUE como actor legitimado) y desarrollo competencial.
- b) Como estrategia técnica-jurídica, hacer un seguimiento cercano por parte de los parlamentos regionales (indirectamente a través del CdR) del cumplimiento del principio de subsidiariedad en los procedimientos de creación de actos legislativos europeos, para actuar (en caso de incumplimiento) ante el TJUE a través del recurso de anulación provocando una jurisprudencia interpretativa respecto del principio de subsidiariedad.

V. A MODO DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

I-. Hay que exigir otra forma de construcción europea, hay que apoyar una forma más abierta a la realidad de las naciones sin Estado, a la superación de los egoísmos estatales, a la potenciación de una verdadera Europa de los ciudadanos y de los pueblos europeos, superando el exclusivo protagonismo de los Estados.

Para salir de este atolladero necesitamos volver a construir una Constitución para Europa que combine la búsqueda de la integración con el pragmatismo, que se relegitime funcionalmente mejorando la vida y el futuro de los ciudadanos europeos, que reconozca la existencia de realidades políticas alejadas del pétreo binomio Europa versus Estados, que asuma la existencia de pueblos europeos vivos, activos, solidarios y alejados de la decimonónica lucha por la soberanía estatal exclusiva y excluyente.

II-. Del mismo modo, es necesario reforzar los mecanismos comunitarios de toma de decisiones e implementación de las políticas europeas, limitando la intergubernamentalidad y volviendo a equilibrar el funcionamiento institu-

cional apuntalando la dimensión comunitaria, que constituye el corazón del proceso de integración. No conviene olvidar que la Unión se creó por las insuficiencias de los Estados para abordar y solucionar problemas de carácter europeo e internacional. Si ahora la Unión es controlada en exclusiva por los Estados, se limitará en gran medida el potencial de la Unión. Además, es necesario que la UE sea más visible, para que la ciudadanía pueda observar lo que efectivamente hace la Unión y así pueda valorar su labor. También es exigible una mayor honestidad de los dirigentes a la hora de reconocer éxitos y fracasos en el ámbito de la unión, para contribuir a que los ciudadanos tengan una idea real de las acciones y responsabilidades de la Unión Europea.

III-. Respecto a las Regiones legislativas y nacionalidades constitucionales, se aprecia la necesidad de mejorar el procedimiento de información de los parlamentos no estatales en los trabajos del Parlamento Europeo y la participación en el mecanismo de alerta temprana. Los informes emitidos por el Comité de las Regiones, cuando cuenten con mayoría de las regiones con competencias legislativas afectadas por la norma en cuestión, no han de ser simplemente consultivos y han de obligar a motivar el rechazo de sus propuestas.

IV-. Es necesario que las regiones, y en concreto las regiones y nacionalidades constitucionales que poseen parlamentos democráticos elegidos por la ciudadanía, participen de forma más intensa en el funcionamiento de la vida política de la UE. Ello acercaría Europa a los ciudadanos de estas regiones y articularía mejor la complejidad política europea, dotando además de mayor legitimidad al conjunto de la UE.

V-. Hay que introducir en los Tratados europeos que la reforma de los mismos deberá ser mediante una Convención que incluya a los parlamentos regionales constitucionales y a algunos representantes de las regiones y municipios. Debe crearse un grupo de trabajo interinstitucional, con la participación del Comité de las Regiones, para debatir el adecuado encaje político de las regiones constitucionales con poderes legislativos.

VI-. Hay que realizar la labor pendiente de calificación, e identificación de las regiones legislativas y nacionalidades constitucionales, así como de sus competencias y poderes al efecto de crear un mapa del poder regional que sirva de base para la discusión de qué poderes consultivos deberían ser ampliados y cuáles deberían ser vinculantes. En particular, deberá abordarse el reconocimiento y adecuado encaje político de las nacionalidades constitucionales, dentro del respeto a los marcos constitucionales de cada Estado y con un espíritu abierto y flexible para adaptar las normas de la Unión a los acuerdos que se adopten en cada Estado. Los trabajos iniciados por Lamassoure sobre las regiones asociadas a la UE podrían servir de punto de partida para esta reflexión.

VII-. En particular, para fortalecer la legitimidad de la UE en las nacionalidades constitucionales, éstas deberían ser asociadas, con voz pero sin voto, a los trabajos de la convención para la reforma de los tratados. Del mismo modo que la Convención que elaboró el tratado constitucional contó con la participación de diversos Estados que no eran jurídicamente miembros de la Unión, es posible asociar a nacionalidades que no tienen Estado pero que constituyen sujetos políticos distintivos que se verán afectados en sus competencias y poderes por el nuevo marco legal.

VIII-. El Comité de las Regiones debe ser una institución de la Unión Europea, con poderes consultivos ampliados, y con poderes vinculantes en ciertas áreas que son de la competencia sustancial de las regiones legislativas y nacionalidades constitucionales. La Comisión Europea realizará una propuesta con las posibilidades de reforzar el papel político de las regiones políticas, y en particular el de las nacionalidades reconocidas por los distintos sistemas constitucionales, para mejorar la legitimidad de la Unión sin causar agravios comparativos entre Estados ni dificultar el proceso legislativo y de toma de decisiones.

IX-. Desde el principio de subsidiariedad hay que avanzar hacia la creación de circunscripciones subestatales en las elecciones europeas, en los Estados descentralizados o compuestos, para acercar Europa a las realidades nacionales y a los ciudadanos y evitar el riesgo de la desafección con sistemas electorales disuasorios a la idea de Europa como comunidad política.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BENGOETXEA, Joxerramon, «Informe sobre Derechos Fundamentales y Ciudadanía europea en el Tratado constitucional», en *La Constitución Europea. Una visión desde Euskadi*, 17-23. Eurobask, 2005.
- BORONSKA HRYNIEWIECKA, Karolina, «Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications». *Cuadernos europeos de Deusto*, n.º 45 (2011), pp. 177-207.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, «El comité de las regiones en el futuro de Europa», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n.º 300-301 (2006), pp. 227-254.
- «Europa. La última oportunidad: dos visiones sobre el futuro de la Unión Europea. Una reseña a propósito de los libros de Martin Schulz, “Europa: La última oportunidad” y de Giscard d’Estaing, “Europa. La última oportunidad”», *Revista de derecho de la Unión Europea*, n.º 32 (2017), pp. 37-50.
- CRUZ, Manuel, «La política que viene y la política que se necesita». en *¿Dónde, vas Europa?*, editado por Miquel Seguró y Daniel Innerarity, Barcelona: Herder Editorial, 2017, Pp. 87-101.
- DE CASTRO RUANO, José Luis, «El comité de las Regiones en su vigésimo aniversario: hacia una redefinición de su papel político e institucional en busca de su lu-

- gar en el mundo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 18 (2014), pp. 917-941.
- DELGADO ROJAS, Jesús Ignacio, «Recensión La constitución de Europa, Jürgen Habermas, (2012) Trotta, Madrid, 128 pp.». *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 5 (2013), pp. 328-335.
- DOMÍNGUEZ NACIMIENTO, David, «Las regiones como actores en la Gobernanza Multinivel. Reflexiones sobre la legitimidad democrática», *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, n.º 3 (2012), pp. 86-97.
- FROSINA, Laura, «Regiones y Unión Europea tras el tratado de Lisboa. El comité de las regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la «multilevel governance»», *Revista de derecho constitucional europeo*, n.º 22 (2014), pp. 175-212.
- GAMPER, Daniel, «Europa: entre la realidad negativa y la aspiración moral», en *¿Dónde, vas Europa?*, editado por Miquel Seguró y Daniel Innerarity, Barcelona: Herder Editorial, 2017, pp. 101-113.
- GISPERT, Bernat, «Último canto a la democracia europea», *Revista de Occidente*, n.º 444 (2018), pp. 135-140.
- INNERARITY, Daniel, *La democracia en Europa*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017.
- IÑARRITU IBARRECHE, Beatriz, *La Gobernanza Económica de la Unión Europea*, Bilbao: Universidad de Deusto, 2018.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, «Postbrexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible», *Revista de Occidente*, n.º 440 (2018), pp. 41-61.
- MORENO JUSTE, Antonio y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, «Europa tres décadas después de la caída del Muro», *Revista de Occidente*, n.º 418 (2016), pp. 36-57.
- MENÉNDEZ, Agustín José, «La Unión Europea entre el constitucionalismo democrático y la gobernanza», *Revista de estudios políticos*, n.º 149 (2010), pp. 47-85.
- ORTEGA Y GASSET, José, *Meditación de Europa y otros ensayos*, Madrid: Alianza Editorial, 2015.
- PETSCHEN VERDAGUER, Santiago, «Una Europa de Estados, de Pueblos y de Regiones», *Política y sociedad*, n.º 28 (1998), pp. 63-70.
- «Las regiones de la Unión Europea: aspiraciones y posibilidades», en *Actas del II Simposio de Historia Actual: Logroño*, 26-28 de noviembre de 1998, pp. 161-177.
- RAMIRO TROITIÑO, David; POLESE, Abel y BRAGHIROLI, Stefano, «De Gaulle y Europa. Nacionalismo frente a integración en la construcción europea», *Revista de Occidente*, n.º 443 (2018), pp. 87-101.
- RAMIRO TROITIÑO, David y PANDO BALLESTEROS, María de la Paz, «El modelo de integración europea de Churchill», *Revista de Occidente*, n.º 434 (2017), pp. 57-71.
- RIPOLL NAVARRO, Rafael, «La Europa de las regiones: propuestas de gobernanza», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, n.º 55 (2010), pp. 184-201.
- SANZ CABALLERO, Susana, «Algunos signos de déficit democrático en el Tratado Constitucional Europeo y en su Carta de Derechos Fundamentales», en *La Constitucionalización del proceso de integración Europea*, Madrid: Escuela Diplomática, 2005, pp. 273-289.