

El corsé europeo

[José María de Areilza](#)

La integración europea marca la orientación de las reformas estatutarias y constitucional en España.

En el actual debate constitucional y estatutario se olvida una realidad básica: España ya no es un Estado-nación. Desde 1986, es Estado miembro de la Unión Europea y pertenece a una comunidad política más amplia. Las reglas y las instituciones de Bruselas crean una disciplina jurídica y económica sobre sus miembros y limitan y orientan no sólo lo que pueden hacer en el día a día, sino también las reformas de tipo constitucional que afecten a la estructura del Estado. La Unión condiciona la capacidad de reinventarse de sus miembros. Nuestro país, sin embargo, aborda la reforma del Estado como si la participación en la construcción europea no condicionara los márgenes de maniobra y, lo que es más importante, no ofreciera orientaciones de gran calado para abordar esta empresa.

Más de la mitad del Derecho que se aplica hoy en España viene directa o indirectamente de Bruselas. La integración europea modifica el equilibrio de poderes interno previsto en la Constitución española, la sede y la forma del ejercicio de los poderes del Estado, sus límites y los controles sobre los gobernantes. Por ello, es difícil negar una pérdida de soberanía del pueblo español, entendida como la capacidad de gobernarse a sí mismo, lo que es, por otra parte, inherente a todo proceso de integración en una unidad mayor.

En el caso de nuestro país, las comunidades autónomas han visto cómo no pocas de sus competencias las ejercen con preferencia las instituciones comunitarias (medio ambiente, consumidores, libertades económicas...), mientras ellas se limitan a aplicar las normas europeas o, como mucho, a desarrollarlas. Su capacidad de maniobra y representación en la Unión es, además, muy limitada.

Pero al mismo tiempo que se ha europeizado, España es hoy, junto con

Bélgica, el país más descentralizado de la UE, hasta el punto de que algunos analistas han señalado que la única manera que tiene el Estado central de armonizar normas autonómicas es hacerlo desde la Unión. Las 17 autonomías han comprobado que ahora Bruselas es más un límite a las pretensiones de las regiones que una oportunidad para debilitar al poder central.

Desde mediados de los 90, asistimos, en un buen número de Estados miembros, a la movilización de algunas regiones para tener voz en Bruselas y fijar límites a la actuación comunitaria. Los efectos de la centralización de poder en el ámbito europeo se traducen en la pérdida efectiva de competencias por parte de las regiones, y éstas se movilizan para conservar lo que entienden que es suyo. Cuantas más cosas haga la UE futura, más dificultad encontrará un Estado miembro para impedir que algunos de sus territorios busquen tener más voz en ella. En el ámbito de la UE, las regiones han encontrado voz no sólo en el limitado -y meramente consultivo- Comité de las Regiones, sino a través de su representación propia e informal ante Bruselas y mediante procedimientos de formación de la voluntad estatal más perfeccionados. Pero como más ganarían estas entidades sería con la limitación de competencias comunitarias, de forma que éstas respeten las facultades de las regiones, una asignatura pendiente de las reformas periódicas de los tratados. Sin embargo, el no haber reformado con lucidez la Unión Europea en los últimos años no debería conducir ahora a transformar con agitación sus Estados miembros. El Gobierno de Zapatero anunció a principios de legislatura una reforma de la Constitución española que incluye un capítulo europeo. Sin esperar a esos cambios, varios estatutos de autonomía han empezado a revisarse para elevar su techo de competencias, mejorar su financiación y su presencia en la Unión.

El actual debate sobre el ser de España pasa por pensar el deber ser europeo de nuestro país como Estado miembro

El caso del proyecto de Estatuto, que el Parlamento catalán mandó a las Cortes, es el más llamativo, porque reclama estos objetivos, pero, sobre todo, propone un nuevo modo de entender su inserción en España y en la Unión. En materia europea, Barcelona dispondría de un

veto unilateral sobre la política del Gobierno central en la UE en todo lo que afectase a sus intereses, incluyendo la última palabra sobre la reforma futura de los tratados continentales en las materias de competencia exclusiva catalana. En el fondo, el proyecto trata de eliminar cualquier relación con un poder vertical sustantivo por encima de Cataluña, salvo su inserción en la Unión Europea a través de lo que sería sólo la cáscara del Estado español. También se inscribe en la Unión de modo voluntarista a través del proyecto de Estatuto, que afirma en su artículo 3.2.: "Cataluña tiene en la UE su espacio político y geográfico de referencia" e incorpora "los valores, principios y obligaciones que se derivan del hecho de formar parte de la misma". Así, apuesta por la aplicación continuada en su territorio de los tratados europeos, un extremo importante para los políticos que patrocinan el texto y que, lógicamente, no quieren que, en una evolución futura, Cataluña se quedase fuera de la Unión.

Esta propuesta de descentralización radical puede acelerar una puja al alza con otras comunidades autónomas. A la hora de formar la voluntad estatal nos encontraríamos con la yuxtaposición de representaciones políticas distintas y divididas, sin un Gobierno central o un Congreso de los Diputados con peso propio. España como actor internacional y europeo perdería influencia y tendría menor capacidad negociadora, dada su mayor complejidad institucional. Mientras, hoy día, el contexto europeo exige dar un papel muy importante al Ejecutivo en la gestión de los asuntos europeos, que son casi todos ya domésticos, conforme a tres principios de actuación comunes: el arbitraje y decisión última en la formación de la voluntad estatal (posición) ante Bruselas, la responsabilidad máxima para representar y negociar en el Consejo de Ministros de la UE y la garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, lo que lleva a la coordinación de actores infranacionales y a la armonización de normas cuando sea necesario e incluso conveniente para los intereses nacionales en la Unión. La situación actual de la UE debería llevar a reforzar estos principios y, por tanto, fortalecer el papel del Gobierno central. Nuestro país tiene muchas cosas que defender con una sola voz en los próximos años.

La UE está orientada, como un sistema de pesos y contrapesos, a permitir el pluralismo de lealtades, y no sólo la europea y la nacional, sino

también, por reflejo, la estatal y la regional. Pero Bruselas requiere interlocutores autorizados y ágiles de cada Estado que negocien en nombre de todos sus ciudadanos. Buena parte del contenido de las reformas en curso en España deberían partir de su condición de Estado miembro en esta complicada Unión. Al introducir estos argumentos europeos se relativizan algunas de las dicotomías izquierda-derecha y centro-periferia. El actual debate sobre el ser de España pasa por pensar el deber ser europeo de nuestro país como Estado miembro.

La integración europea marca la orientación de las reformas estatutarias y constitucional en España.

[José María de Areilza Carvajal](#)

En el actual debate constitucional y estatutario se olvida una realidad básica: España ya no es un Estado-nación. Desde 1986, es Estado miembro de la Unión Europea y pertenece a una comunidad política más amplia. Las reglas y las instituciones de Bruselas crean una disciplina jurídica y económica sobre sus miembros y limitan y orientan no sólo lo que pueden hacer en el día a día, sino también las reformas de tipo constitucional que afecten a la estructura del Estado. La Unión condiciona la capacidad de reinventarse de sus miembros. Nuestro país, sin embargo, aborda la reforma del Estado como si la participación en la construcción europea no condicionara los márgenes de maniobra y, lo que es más importante, no ofreciera orientaciones de gran calado para abordar esta empresa.

Más de la mitad del Derecho que se aplica hoy en España viene directa o indirectamente de Bruselas. La integración europea modifica el equilibrio de poderes interno previsto en la Constitución española, la sede y la forma del ejercicio de los poderes del Estado, sus límites y los controles sobre los gobernantes. Por ello, es difícil negar una pérdida de soberanía del pueblo español, entendida como la capacidad de gobernarse a sí mismo, lo que es, por otra parte, inherente a todo proceso de integración en una unidad mayor.

En el caso de nuestro país, las comunidades autónomas han visto cómo no pocas de sus competencias las ejercen con preferencia las instituciones

comunitarias (medio ambiente, consumidores, libertades económicas...), mientras ellas se limitan a aplicar las normas europeas o, como mucho, a desarrollarlas. Su capacidad de maniobra y representación en la Unión es, además, muy limitada.

Pero al mismo tiempo que se ha europeizado, España es hoy, junto con Bélgica, el país más descentralizado de la UE, hasta el punto de que algunos analistas han señalado que la única manera que tiene el Estado central de armonizar normas autonómicas es hacerlo desde la Unión. Las 17 autonomías han comprobado que ahora Bruselas es más un límite a las pretensiones de las regiones que una oportunidad para debilitar al poder central.

Desde mediados de los 90, asistimos, en un buen número de Estados miembros, a la movilización de algunas regiones para tener voz en Bruselas y fijar límites a la actuación comunitaria. Los efectos de la centralización de poder en el ámbito europeo se traducen en la pérdida efectiva de competencias por parte de las regiones, y éstas se movilizan para conservar lo que entienden que es suyo. Cuantas más cosas haga la UE futura, más dificultad encontrará un Estado miembro para impedir que algunos de sus territorios busquen tener más voz en ella. En el ámbito de la UE, las regiones han encontrado voz no sólo en el limitado -y meramente consultivo- Comité de las Regiones, sino a través de su representación propia e informal ante Bruselas y mediante procedimientos de formación de la voluntad estatal más perfeccionados. Pero como más ganarían estas entidades sería con la limitación de competencias comunitarias, de forma que éstas respeten las facultades de las regiones, una asignatura pendiente de las reformas periódicas de los tratados. Sin embargo, el no haber reformado con lucidez la Unión Europea en los últimos años no debería conducir ahora a transformar con agitación sus Estados miembros. El Gobierno de Zapatero anunció a principios de legislatura una reforma de la Constitución española que incluye un capítulo europeo. Sin esperar a esos cambios, varios estatutos de autonomía han empezado a revisarse para elevar su techo de competencias, mejorar su financiación y su presencia en la Unión.

El actual debate sobre el ser de España pasa por pensar el deber ser

europeo de nuestro país como Estado miembro

El caso del proyecto de Estatuto, que el Parlamento catalán mandó a las Cortes, es el más llamativo, porque reclama estos objetivos, pero, sobre todo, propone un nuevo modo de entender su inserción en España y en la Unión. En materia europea, Barcelona dispondría de un veto unilateral sobre la política del Gobierno central en la UE en todo lo que afectase a sus intereses, incluyendo la última palabra sobre la reforma futura de los tratados continentales en las materias de competencia exclusiva catalana. En el fondo, el proyecto trata de eliminar cualquier relación con un poder vertical sustantivo por encima de Cataluña, salvo su inserción en la Unión Europea a través de lo que sería sólo la cáscara del Estado español. También se inscribe en la Unión de modo voluntarista a través del proyecto de Estatuto, que afirma en su artículo 3.2.: "Cataluña tiene en la UE su espacio político y geográfico de referencia" e incorpora "los valores, principios y obligaciones que se derivan del hecho de formar parte de la misma". Así, apuesta por la aplicación continuada en su territorio de los tratados europeos, un extremo importante para los políticos que patrocinan el texto y que, lógicamente, no quieren que, en una evolución futura, Cataluña se quedase fuera de la Unión.

Esta propuesta de descentralización radical puede acelerar una puja al alza con otras comunidades autónomas. A la hora de formar la voluntad estatal nos encontraríamos con la yuxtaposición de representaciones políticas distintas y divididas, sin un Gobierno central o un Congreso de los Diputados con peso propio. España como actor internacional y europeo perdería influencia y tendría menor capacidad negociadora, dada su mayor complejidad institucional. Mientras, hoy día, el contexto europeo exige dar un papel muy importante al Ejecutivo en la gestión de los asuntos europeos, que son casi todos ya domésticos, conforme a tres principios de actuación comunes: el arbitraje y decisión última en la formación de la voluntad estatal (posición) ante Bruselas, la responsabilidad máxima para representar y negociar en el Consejo de Ministros de la UE y la garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, lo que lleva a la coordinación de actores infranacionales y a la armonización de normas cuando sea necesario e incluso conveniente para los intereses nacionales en la Unión. La situación actual

de la UE debería llevar a reforzar estos principios y, por tanto, fortalecer el papel del Gobierno central. Nuestro país tiene muchas cosas que defender con una sola voz en los próximos años.

La UE está orientada, como un sistema de pesos y contrapesos, a permitir el pluralismo de lealtades, y no sólo la europea y la nacional, sino también, por reflejo, la estatal y la regional. Pero Bruselas requiere interlocutores autorizados y ágiles de cada Estado que negocien en nombre de todos sus ciudadanos. Buena parte del contenido de las reformas en curso en España deberían partir de su condición de Estado miembro en esta complicada Unión. Al introducir estos argumentos europeos se relativizan algunas de las dicotomías izquierda-derecha y centro-periferia. El actual debate sobre el ser de España pasa por pensar el deber ser europeo de nuestro país como Estado miembro.

José M. de Areilza Carvajal
es profesor de Derecho Comunitario y vicedecano del Área Jurídica del Instituto de Empresa, y miembro del Consejo Editorial de FP Edición Española.

Fecha de creación
5 septiembre, 2007