

La realitat plurinacional de l'Estat espanyol i el paper dels ens subestats en el context europeu

Mikel Irujo Amezaga

DELEGAT DEL GOVERN DE NAVARRA A BRUSSELLES

mirujoam@navarra.es

Rebut: 31/07/2016

Acceptat: 15/01/2017

RESUM

Es discuteix molt sobre la plurinacionalitat de l'Estat espanyol, però potser poc sobre el concepte mateix d'Espanya. La diferència entre ser un estat o una nació sense estat consisteix en el fet que les primeres no han de qüestionar-se models identitaris, ja que el reconeixement internacional els concedeix un color determinat en un mapa o una nacionalitat que evita que gran part de la població haja de plantejar-se al llarg de la seua vida qüestions com què és la seua nació, qui la compon o per què s'hi sent vinculat. La semàntica és important, i el concepte de nació pot ser interpretat de manera molt diversa en diferents territoris o col·lectius de l'Estat espanyol. La comprensió per part de totes les parts del que totes entenen per nació, país o estat pot ser una de les claus que pot obrir una oportunitat de comprensió mútua a partir de la qual es pot desenvolupar un debat seré i democràtic sobre conceptes com la plurinacionalitat o el dret a decidir. Al seu torn, en ple segle XXI, tots aquests conceptes estan en debat constant en diferents estats de la Unió Europea, per la qual cosa el debat sobre l'encaix de les nacions sense estat, o fins i tot l'encaix del dret a decidir en el marc europeu, també ha de ser tingut en compte.

Paraules clau: nació, plurinacionalitat, estats, dret a decidir, unió Europea.

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

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

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

SUMARI*

Existència o inexistència del «ser espanyol»

- Arriba la Constitució de 1978...
- Proposta d'Estatut Polític per a la Comunitat d'Euskadi i implicacions europees
- Autodeterminació a la UE
- Criteris d'adhesió (criteris de Copenhaguen)

Paper de les regions a la UE

El fet diferencial de l'Estat espanyol a la UE

Referències bibliogràfiques

Autor per a correspondència / Corresponding author: Mikel Irujo. Fuente del Hierro, 2, 3C, Pamplona/Iruña, 31007, NA.

Suggeriment de citació / Suggested citation: Irujo, M. (2017). La realitat plurinacional de l'Estat espanyol i el paper dels ens subestats en el context europeu. *Debats. Revista de cultura, poder i societat*, 131(1), 139-154.

* Article traduït de l'espanyol per Joan Antoni Lluch.

El que més m'inquieta és que a Espanya tots es pregunten: què passarà? Quasi ningú es pregunta: què farem?

Julián Marías

EXISTÈNCIA O INEXISTÈNCIA DEL «SER ESPANYOL»

L'any 2012, un jugador de l'Athletic de Bilbao va ser convocat per a jugar un partit amb la selecció espanyola. El nom del jugador, Markel Susaeta, així com la seua procedència, va generar un cert interès en la premsa de Madrid, que va insistir amb la pregunta sobre què representava quan vestia la camiseta roja, a la qual cosa el jugador va respondre: «Sabem que nosaltres representem una cosa» (*ABC.es*, 13 de novembre del 2012). La polèmica estava servida, i les sempre interessants tertúlies esportives (i no esportives) van repartir tota mena de comentaris sobre el jugador i sobre la necessitat de sentir-se espanyol per a poder «defensar els colors». No ha tornat a ser convocat mai. Llavors, un company de treball em va comentar irat el cas. Si Susaeta no se sent espanyol, no hi hauria de jugar, argumentava. Dues setmanes després d'aquest succés, un altre company va comentar que per mitjà d'un contacte podia aconseguir camisetes de la Roja portades directament de la Xina per uns 15 €, és a dir, camisetes de la selecció espanyola piratejades. Quina sorpresa, la meua, quan el mateix company que havia recriminat les declaracions de Susaeta encarregava dues camisetes pirates, una per al seu fill i una altra per a un nebot.

Continuant amb l'exemple de la selecció espanyola de futbol, si tornem a detenir-nos a l'estiu de 2012, enmig de la crisi de la prima de risc (és a dir, que ningú volia comprar deute públic espanyol), vaig llogar una gran pel·lícula per a veure-la amb els meus fills, *Capità Amèrica*. En la pel·lícula, al pobre Capità Amèrica no se l'autoritza a anar al front perquè ha de muntar espectacles als Estats Units per tal que la gent compre «bons de guerra» (en altres paraules, deute públic). Aquest mateix dia vaig reflexionar sobre l'impacte que hauria tingut en aquell temps que Casillas, Ramos, Iniesta, Nadal,

Fernando Alonso... hagueren convocat una roda de premsa per a anunciar que compraven uns quants milers d'euros de deute sobirà. Per a què volem que el nostre equip guanye títols si quan se'ls necessita no aporten res? Com és possible que un pilot de Fórmula 1 que porta la bandera espanyola xerografiada en el casc haja estat durant anys tributant a Suïssa? Més enllà de la imatge o l'alegria de veure l'equip nacional guanyar..., si realment representen Espanya, l'opinió pública no hauria d'exigir un poc més a aquells que estan representant-la?

D'altra banda, l'extresorer del partit que governa l'Estat, el Sr. Bárcenas, també és motiu d'anàlisi. Resulta que disposava d'un compte a Suïssa de prop de 50 milions d'euros, dels quals va blanquejar-ne més de deu gràcies a l'amnistia fiscal del govern del PP. Al cap de poc temps, passa d'heroi a vilà i fins i tot el president del Govern reconeix que «es va equivocar». Em detinc en aquest cas perquè és dels pocs que va obligar a fer un debat quasi monogràfic al Senat.¹ Ni el president Rajoy ni cap membre de l'oposició van usar el qualificatiu que qualsevol patriota hauria utilitzat en referir-se a l'extresorer que es queda diners per al lucre personal, és a dir, traïdor. La política ha de ser una activitat al servei públic, i així hauria de ser entesa pel comú dels ciutadans i polítics. Potser, el més imperdonable de Bárcenas és que ha faltat al seu jurament d'*espanyol*. Tant com Efiltes traïx Leònides o Judes a Jesucrist, per unes monedes de plata.

I això no és nou. Un jove Ramiro de Maeztu va imaginar:

¹ Vegeu El Huffington Post (01 d'agost del 2013). Vegeu les actes del Diario de Sesiones en <<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU10&PIECE=PU10&DOCS=1-1&FMT=PUWTXDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%40>>

[uns] prats esmaltats de flors, als quals tornen els emigrants escampats i errants per l'orbe, en els quals s'alcen els embargaments i es cancel·len les hipoteques, en els quals esdevinguen viles les aldees i ciutats les viles, en els quals les indústries de tots els gèneres es creen sobre els salts d'aigua. Aquesta és la nova Espanya! (Maeztu, 1899: 234).²

El més curiós és que unes pàgines més avant afirmava amb la mateixa rotunditat que «governe qui governe, l'Administració pública espanyola serà curta de cames i llarga de mans» (Maeztu, 1899: 240).

El debat sobre «l'ésser d'Espanya» ve ja del segle XIX. Machado introduïa el seu concepte de les «dues Espanyes» en el seu poema «Españolito». Aquest debat es desglossa en diverses accepcions, com ara la divisòria entre els bàndols nacionals i republicans durant la guerra del 36 o, per descomptat, entre la visió dels anomenats nacionalismes perifèrics i el centralisme. Dins d'aquest segon concepte, Salvador de Madariaga (que va encunyar l'expressió de «tercera Espanya») exposava:

Espanya mostra la seua meravellosa varietat creadora en la rica gamma de colors regionals que hi revela el sol de la intel·ligència. Si aconseguïem organitzar-se en una harmonia intel·ligent de tensions positives com aquelles que genera un cos sa habitat per una ànima forta, Espanya no serà solament una més de les nacions federades del continent, sinó una més de les més inspiradores nacions d'aquest (Madariaga, 1971).

En el mateix sentit escriu Luis Moreno Fernández quan afirma:

Cal interpretar la profunda descentralització autonòmica com un procés de federalització de facto que assumeix l'heterogeneïtat i pluralitat interna d'Espanya. El seu objectiu

2 Anys més tard publicava Defensa de la hispanidad, en què definia la pàtria: «Heus ací un sentit complet de la pàtria. La que engendra és la raça; la que nodreix, la terra; la que educa, la pàtria com a esperit, a la qual s'estima molt més com més temps passa, és a dir, com més la coneixem» (Maeztu, s. d.: 72).

fonamental és el d'acomodar diversitat i unitat afavorint l'autogovern i el govern compartit. El cas d'Espanya és motiu creixent d'estudi i de debat acadèmic en fòrums i reunions científiques internacionals pel fet d'oferir un exemple plausible i eficaç de concertar identitats i aspiracions diverses en el si de politeies plurals com l'espanyola (Moreno, 2009: 136).

En una opinió publicada en el diari El Mundo el 17 de juliol de 2016, el periodista Iñaki Gil assenyalava que «avui existeixen moltes Espanyes, incloent-hi l'Espanya d'aquells que no se senten espanyols» es dirigeix cap a l'existència de nacionalitats³ que poden arribar a qüestionar la realitat última, l'espanyola,⁴ però poques vegades es detenen a reflexionar sobre què «és» Espanya i què és «ser» espanyol, en altres paraules, què és «aquesta cosa» a què feia referència Susaeta. Una nació, tal com caldria entendre-la, seria el més paregut a una *comunitat*. José Zafra (1990) donava molta rellevància a aquest concepte. En una comunitat «allò que és meu és teu», és a dir, fallar al teu veí és fallar a tota la comunitat. Potser per això en certs països saxons la mentida pública és tan fortament repudiada.

Però, algú a Espanya retrau a algun polític que falte a la seua promesa o jurament? Mereix recordar que la promesa o jurament amb la fórmula «per imperatiu legal» hagué de ser validada pel Tribunal Constitucional.⁵ Algun mitjà de comunicació espanyol retrau a les desenes de presumptes o no presumptes corruptes que hagen faltat al seu honor i la seua

3 Tal com es recull en l'article 2 de la Constitució espanyola. Cal assenyalar que durant els debats constitucionals el PNB va criticar la redacció d'aquest article; «El concepte d'unitat que resulta de la Constitució és també diferent al que sosté el partit [PNB], que es basa en la unió voluntària dels diversos pobles i en la solidaritat que ha de presidir les relacions entre tots aquests. [...] un aspecte positiu que cal destacar és l'admissió del terme nacionalitats [...] si bé ha quedat desvirtuat [...] no obstant això no hi ha dubte que l'acceptació d'aquesta última expressió representa un reconeixement de la realitat plurinacional de l'Estat» (EAJ-PNV, 1978: 98).

4 *España invertibrada*, d'Ortega y Gasset, n'és una gran prova.

5 Sentència del Tribunal Constitucional (TC) 119/1990.

paraula? La major part dels exemples utilitzats són relativament recents, i cap té un punt de vista jurídic. Però aquests també abunden, com després es comentarà.

Arriba la Constitució de 1978...

En *España, capital París*, Germà Bel (2010) relata la història del transport a Espanya i, atònit, descriu com des de la primera llei del ferrocarril de 1855, redactada per militars, cap infraestructura ha sigut traçada tenint en compte motius econòmics, sinó purament polítics i, per què no dir-ho, nacionalistes centripets (unir totes les capitals de província amb Madrid).

El mateix concepte es repeteix en la configuració de l'actual Estat de les autonomies. A l'inici de l'any 1981 el procés autonòmic es trobava encallat. La Constitució no definia ni limitava l'estat autonòmic, mentre que Euskadi i Catalunya ja s'havien avançat, i per això urgia un pacte. L'esquerra i la dreta espanyoles han tingut tradicionalment una visió molt semblant sobre la centralitat de l'Estat (recordem la frase del polític Calvo Sotelo, «millor una Espanya roja que una Espanya trencada»).⁶ Així les coses, van encarregar a un grup d'experts un dictamen (que va desembocar en els anomenats *Acords o Pactes Autonòmics de 31 de juliol de 1981 UCD-PSOE*) en el qual es proposava l'elaboració d'un text legal de caràcter orgànic i de contingut ordenador, que es tramitaria com a Projecte de Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autonòmic (LOAPA).⁷ La Comissió d'Experts estava presidida per Eduardo

García de Enterría i composta per Tomás de la Quadra-Salcedo, Sosa Wagner, Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Sánchez Morón i Muñoz Machado, tots ells especialistes en dret administratiu. Cap dels experts que va redactar el pla era economista. En altres paraules, l'informe sobre què va determinar el model de l'estat autonòmic no va ser protegit per cap estudi ni anàlisi econòmica de viabilitat. No obstant això, igual que la política de transports, mantenia el principi bàsic de la política espanyola: el famós «café per a tots». El més sorprenent és que aquest principi va passar a ser un principi constitucional, i així, el principi d'igualtat s'invoca en la Constitució espanyola, amb diversos fins, i d'una manera més rotunda en els seus articles 138 i 139, com a contrapunt a la tendència descentralitzadora. La seua formulació com a límit d'autonomia es fa en dos nivells:

- Amb referència als estatuts, dient que «les diferències entre els estatuts de les diferents comunitats autònomes no podran implicar, en cap cas, *privilegis* econòmics i socials».
- Orientada a corregir les desigualtats que puga comportar la nova divisió territorial, «tots els espanyols tenen els mateixos drets i obligacions en qualsevol part del territori nacional». El TC, en sentència de 1981, va establir l'imprecís criteri de la raonabilitat en assenyalar que serien contràries al principi d'igualtat les normes autonòmiques que impliquen una «diferència no justificada» o que no tenen «justificació raonable».⁸

El procés autonòmic va ser totalment desigual, i fins i tot artificial. Tal com indica la professora Estupiñán, la Constitució

no va indicar quines són les regions en què es reparteix l'Estat, ni les va instituir, únicament es va limitar a preveure el procediment a través del qual les col·lectivitats territorials

6 En el seu llibre *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión* (1931), José Calvo Sotelo, ministre d'Hisenda en el govern de la dictadura de Primo de Rivera, assenyala que «vaig vèncer Navarra, la vaig vèncer i la vaig subjugar, i no vaig obrar per l'ou, per les pessetes; ho vaig fer pels furs, per la significació jurídica, i vaig enderrocar el sentit foral de Navarra que afirmava que la quota era inalterable, i tinc la satisfacció d'oferir a l'Estat aquest enderrocament dels furs». Com li va respondre el diputat navarrès Manuel de Irujo, «la major honra, el major prestigi per a un basc és ser combatut per l'últim got» (EAJ-PNV, 2004: 1). Allò més important no era el benestar dels ciutadans de Navarra, ni del conjunt de l'Estat, l'objectiu primordial era liquidar el règim foral.

7 Vegeu, entre altres, Eliseo Aja Fernández (1996).

8 Sentència del TC 11/1981.

regionals podien, si així ho desitjaven, accedir a l'autonomia política i organitzar-se com a comunitats autònomes (Estupiñán, 2011: 112).⁹

De fet,

encara que en principi només tenien reivindicacions «nacionalistes» les regions històriques de la perifèria, les autonomies van quallar profundament entre la població, i van despertar un sentiment autonomista, i de regió diferenciada, on no n'hi havia (*Enciclopedia Libre Universal en Español*).

Tot això va confluïr en la creació del denominat estat autonòmic, que implica una descentralització i una distribució de poders entre l'Estat i les comunitats autònomes. La distribució de competències ha sigut, i és, summament indefinida i conflictiva; com afirmaven Eliseo Aja i Viver Pi-Sunyer:

la Constitució i els estatuts no van optar per un model dual de distribució de competències. Però tampoc van establir un sistema de federalisme cooperatiu i d'execució. En efecte, tret d'unes poques excepcions, en aquest model inicial no es preveu una distribució de competències basada en compartiments estancs entre l'Estat i les comunitats autònomes, però tampoc s'estableixen mecanismes rellevants de

participació, coordinació o cooperació entre ens territorials, ni es consagra un principi general d'execució descentralitzada (Aja et al., 2003: 85).¹⁰

Al seu torn, el mateix Eduardo García de Enterría introduïa un terme, *generositat* (García de Enterría, 7 de març de 1979), que al meu parer ha viciat per complet tot el procés autonòmic. La visió d'un estat central com una realitat summament positiva contraposada a una *generositat* descentralitzadora a favor d'unes nacionalitats pidolaires i poc agraïdes ha quallat profundament en la mentalitat política i acadèmica espanyola.

Igual que ja va fer el capellà de La Rioja Llorente a final del segle XVIII, l'especificitat foral és considerada un *privilegi* només mantingut gràcies a la generositat de l'Estat. Crida l'atenció que aquest concepte es troba totalment oposat al terme *devolution*, utilitzat al Regne Unit. Tal com assenyala el professor Rubio, a Espanya es produeix un efecte invers del que sorgeix en la majoria de països europeus;

Espanya es va unificant políticament, es va acabant amb els furs i legislacions particulars i l'Administració i burocràcia expandeixen les seues xarxes uniformant tot el territori. I ací és on arranca el que s'ha anomenat la «contraexperiència espanyola»: a diferència d'altres estats, en què progressivament els seus

9 La mateixa Liliانا Estupiñán recull diferents opinions doctrinals sobre la fina línia roja que separa l'estat autonòmic d'un estat federal. Així les coses, assenyala que «no han faltat autors de pes que han defensat l'existència d'una certa assimilació entre l'Estat autonòmic dissenyat per la Constitució de 1978 i el mateix estat federal, segons apareix conformat en altres realitats polítiques. Així, Francesc de Carreras (1996, pàg. 26) assenyala que "ningú posa en dubte que, peculiaritats a banda, el nostre estat de formar part de la gran família dels estats federals [sic]". En el mateix sentit, Eliseo Aja (1999) afirmava que aquest estat autonòmic podia considerar-se com un estat federal. Fins i tot s'arriba a esmentar la realitat d'un "federalisme anònim" inscrit en la Constitució espanyola (Bartolomé Clavero, pàg. 30), si bé aquest constitucionalisme espanyol "solapa el federalisme perquè li repugna"» (Estupiñán, 2011: 173).

10 La barrera entre estat autonòmic i estat federal també és molt debatuda per aquests mateixos autors: «Encara que la tasca de precisar els trets característics d'un model d'estat comporta sempre un cert grau de subjectivisme, no suscitarà greus discrepàncies l'afirmació elemental que, des del punt de vista de l'estructura territorial del poder, l'Estat espanyol es caracteritza per ser un estat políticament descentralitzat: el poder públic estatal es distribueix entre l'Estat, entès en sentit estricte, i les CA, a les quals l'ordenament jurídic reconeix el dret a l'autonomia política. Existeix, doncs, una pluralitat d'instàncies dotades de poder polític propi, la relació de les quals no es regeix per criteris de jerarquia, encara que, com és obvi, la seua posició no està equiparada constitucionalment. L'Estat, en la seua condició de garant del funcionament unitari del sistema, gaudeix sens dubte d'una posició preminent, tant en l'àmbit estrictament jurídic, com en el de la pràctica política» (Aja et al., 2003: 75).

integrants han anat desenvolupant una cultura i uns valors més o menys homogenis que han portat a l'adscripció nacional dels seus ciutadans als seus estats respectius, l'homogeneïtzació sobrevinguda per la burocràcia centralista i l'eliminació de particularismes jurídics (i en ocasions culturals i identitaris) condueixen a una erupció de moviments nacionalistes i regionalistes (Rubio, 2006).¹¹

Allò més cridaner, tal com s'ha assenyalat anteriorment, és que la Constitució ni estableix ni tanca un model d'estat. En altres paraules, no hi ha un *model de país*. Cap partit polític té definit un model ideal d'estat. S'aferren al respecte a la Constitució, però al seu torn aquesta constitució no defineix ni tanca un model concret.¹² Tot això es percep d'una manera molt clara en la reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 2006. Segons la seua disposició addicional segona:

1. Qualsevol modificació de la legislació de l'Estat que, amb caràcter general i en l'àmbit nacional, implique una ampliació de les competències de les comunitats autònomes, s'aplicarà a la Comunitat Valenciana, **considerant-se ampliades en eixos mateixos termes les seues competències.**

11 Federico Trillo, en el pròleg a una reedició de *España invertibrada*, afirmava que «La famosa LOAPA era l'intent de tancar, per via d'interpretació legislativa, el procés autonòmic obert per la Constitució, amb tècniques pròpies del neofederalisme solidari o cooperatiu, amb tota la càrrega d'homogeneïtzació autonòmica que va provocar la immediata reacció dels nacionalismes català i basc, que van impugnar la llei per inconstitucional, a través dels òrgans de govern de les seues comunitats» (Trillo, 1999).

12 Segons Eliseo Aja Fernández: «La Constitució va resoldre només els problemes més urgents o decisius en aquell moment, com ara assegurar una autonomia immediata per a Catalunya i el País Basc (DT 2), i va deixar molt oberta la possibilitat d'autonomia per a totes les altres regions (art. 143 i 144 CE). La Constitució tampoc va fixar el grau d'autogovern de la majoria dels ens autonòmics, ja que la via de l'art. 151.1 permetia el màxim nivell competencial a les tres CA de la DT 2, però també a qualsevol altra que fóra capaç de complir els requisits més difícils de l'article 151 CE; d'altra banda, la previsió d'ampliació competencial de l'art. 148.2 permetia que totes les CA al cap de 5 anys pogueren tenir les mateixes competències» (Aja, 2006: 4285-4344).

2. La Comunitat Valenciana vetlarà perquè el nivell d'autogovern establert en el present Estatut siga actualitzat en termes **d'igualtat amb les altres comunitats autònomes** [...]

Aquesta reforma va ser aprovada amb els vots del PP i del PSOE. Quina classe de model d'estat implica una disposició addicional com aquesta? La creació artificial de diverses comunitats autònomes, a més del «café per a tots», suposa, al nostre parer, un exercici de síndrome bipolar en la política espanyola que constitueix un fet diferencial notable respecte a altres estats europeus.¹³

Proposta d'Estatut Polític per a la Comunitat d'Euskadi i implicacions europees

La proposta d'un nou estatut polític, fa exactament poc més de deu anys, va suposar una proposta nova. El pla «Estatut polític de la Comunitat d'Euskadi» (Parlament Basc, 2004), més conegut com a *Pla Ibarretxe*, reconeixia el «dret a decidir» del poble basc i no plantejava una independència formal, ja que es creava un «estat lliure associat» en què la Corona, política exterior, defensa, nacionalitat i el sistema monetari i duaner continuaven a les mans de l'Estat (art. 45). Per a negociar amb l'Estat, s'havia de crear una comissió bilateral (art. 15), així com un tribunal bilateral (art. 16) per a la resolució de conflictes. Ho veurem repetit cinc anys més tard en el pla que planteja el SNP abans d'arribar a la presidència d'Escòcia (Govern d'Escòcia, 2013).

13 Vegeu en aquest sentit Eguzki Urteaga: «Tant la legislació francesa com la Constitució alemanya situen l'individu al centre del dispositiu i es fixen com a objectiu "assegurar a cada ciutadà la igualtat d'oportunitats sobre el conjunt del territori i crear les condicions d'un accés al saber igualitari". La preocupació per promoure un desenvolupament equilibrat del territori s'expressa a França, Alemanya i el Regne Unit, encara que es tradueix en polítiques nacionals diferents pel que fa a la diversitat de les històries nacionals, a les organitzacions politicoadministratives i a les cultures polítiques. No debades la construcció europea afavoreix el procés de convergència dels models nacionals» (Urteaga, 2011: 263-289).

Va ser una proposta políticament i jurídicament analitzada en detall i realitzable. Herrero de Miñón no va dubtar a considerar que podia encaixar en la Constitució, amb algun canvi.¹⁴ La proposta, que havia d'anar precedida d'una consulta, va ser rebutjada en el Congrés dels Diputats amb els vots de PSOE, PP, IU, CC i CHA. L'argument principal era que obria el camí a la independència, i que resultava discriminatòria per a la resta de comunitats autònomes (el famós *café espanyol*). Mai s'arribà a analitzar jurídicament l'estatut, mai es va reunir un grup d'experts per a valorar altres possibilitats o altres eixides per a la Comunitat Autònoma del País Basc ni mai es van valorar possibles alternatives. Punt final i que no se'n parle més.

No obstant això, i encara que puga semblar estrany, el Pla va obrir i impulsà la reforma d'altres estatuts d'autonomia. Un any més tard s'aprova la reforma del de València amb la incorporació de la disposició addicional segona ja esmentada (a més de les Balears, Andalusia, Aragó i Castella i Lleó, totes entre 2006 i 2007; Catalunya, el 2006, és un cas a banda).

Un dels punts del Pla era la presència directa en la UE. Un dels arguments contraris a aquest pla era, en el cas de possible independència (s'insisteix, el Pla no pretenia la independència, sinó la creació d'un estatus de «lliure associat»), l'exclusió immediata de la UE. En aquest sentit convé recordar dos punts: primer, el reconeixement (o no) per part de la UE del dret d'autodeterminació; en segon lloc, en cas d'independència, els criteris d'adhesió a aquesta.

Autodeterminació a la UE

El dret a l'autodeterminació no es preveu en els Tractats de la UE. És de sobra coneguda la interpretació que fan els estats de la resolució de l'ONU de desembre de

1966, quan estableix formalment aquest dret.¹⁵ Dins del marc comunitari ens trobem únicament diferents resolucions del Parlament Europeu en què es reclama el lliure exercici del dret a l'autodeterminació per a Timor Oriental,¹⁶ el Sàhara Occidental,¹⁷ el Sudan¹⁸ o Txetxènia.¹⁹ En aquesta última destaca el considerant D, en què s'assenyala que «un dels principis de la UE és el reconeixement del dret dels pobles a la seua autodeterminació». L'anterior alta representant en matèria de política exterior de la UE, Margaret Ashton, reconeixia aquest dret al poble sahrauí.²⁰ Hi ha un interessant assumpte en el Tribunal de Justícia de la UE en què el Front Polisario vol anul·lar un acord amb el Marroc, entre altres, perquè el Marroc és un país que no respecta el dret d'autodeterminació i, per tant, vulnera els articles 6 TUE i 67 TFUE.²¹

15 Segons el text transcrit de la Declaració de 24 d'octubre de 1970, «Tots els pobles tenen el dret de determinar lliurement, sense ingerència externa, la seua condició política [...] l'establiment d'un estat sobirà i independent, la lliure associació o integració amb un estat independent o l'adquisició de qualsevol altra condició política lliurement decidida pel poble constitueixen formes d'exercici del dret de lliure determinació». No obstant això, la Declaració mateixa indica que «cap de les disposicions dels paràgrafs precedents s'entendrà en el sentit que autoritza o fomenta qualsevol acció encaminada a vulnerar o menyscar, totalment o parcialment, la integritat territorial d'estats sobirans i independents que es conduïsquen de conformitat amb el principi de la igualtat de drets i de la lliure determinació dels pobles descrits abans i estiguen, per tant, dotats d'un govern que represente la totalitat del poble que pertany al territori, sense distinció per motiu de raça, credo o color». Encara més: «Tot estat s'abstindrà de qualsevol acció dirigida a la vulneració parcial o total de la unitat nacional i integritat territorial de qualsevol altre estat o país». Vegeu (Nacions Unides, 1970; ap. Caño, 1998: 16).

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

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

18 DOUE C 167, d'1/6/1998.

19 DOUE C 17, de 22/1/1996.

20 «LAR/VP reafirma el seu suport total als esforços del secretari general per a aconseguir una solució política justa, duradora i mútuament acceptable, que oferisca l'autodeterminació al poble del Sàhara Occidental» (Ashton, 2013).

21 Assumpte T-512/12. El Tribunal desestima aquest argument: «Segons la jurisprudència, les institucions de la Unió gaudeixen, en l'àmbit de les relacions econòmiques exteriors, en el qual s'emmarca l'acord previst per la decisió impugnada, d'una àmplia facultat d'apreciació» (Tribunal de Justícia de la UE, 2015: antecedent 164).

14 Vegeu (*Diario de León*, 8 de febrer de 2003). Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón és jurista i un dels set «pares» de la Constitució espanyola. Les seues tesis es reflecteixen en la seua obra *Derechos históricos y Constitución* (Herrero, 1998).

No obstant això, Lituània, Letònia, Estònia, Eslovènia, Croàcia, Eslovàquia, República Txeca, Xipre, Malta... són estats membres que han exercit aquest dret els últims cinquanta anys. El mateix podem dir d'altres països, actualment candidats, com ara Macedònia i Montenegro. La web de la Comissió assenyala, a més, Bòsnia i Kosovo com a «candidats potencials». Podria afirmar-se que la UE reconeix, de facto, el dret a l'autodeterminació, ja que no ha impedit que estats que ja l'han exercit puguen convertir-se en membres de ple dret.

Críteris d'adhesió (críteris de Copenhaguen)

Tot país que presenta la seua candidatura d'adhesió a la Unió Europea (UE) ha de complir les condicions que imposa l'article 49²² i els principis de l'article 6, apartat 1,²³ del Tractat de la UE. En aquest context, en el Consell Europeu de Copenhaguen, el 1993, es van posar de manifest uns críteris que es van intensificar en el Consell Europeu de Madrid, el 1995. Per a adherir-se a la UE, un nou estat membre ha de complir tres críteris:

- el críter polític: l'existència d'institucions estables que garantisquen la democràcia, l'estat de dret, el respecte dels drets humans i el respecte i protecció de les minories;
- el críter econòmic: l'existència d'una economia de mercat viable, així com la capacitat de fer front

a la pressió competitiva i les forces del mercat dins de la Unió;

- el críter del cabal comunitari: la capacitat per a assumir les obligacions que es deriven de l'adhesió, especialment l'acceptació dels objectius de la unió política, econòmica i monetària.

Si ens ajustem a aquests críteris, amb objectivitat i des d'un punt de vista estrictament jurídic, podria afirmar-se que una Escòcia independitzada del Regne Unit passaria a ser estat membre de la UE amb relativa facilitat, atès que ja aplica *per se* aquests críteris en la seua vida quotidiana. Per tot això, la major amenaça per a «quedar-se fora» de la UE seria pel veto d'algun estat membre (no oblidem que es requereix unanimitat en el Consell). En absència d'aquest veto, les negociacions per a l'adhesió podrien ser qüestió de minuts.

Des de 1972 s'han organitzat cinquanta-cinc referèndums en els diferents estats sobre temes relatius a la UE. Dins d'aquest nombre s'inclouen referèndums realitzats en estats que no són de la UE, com ara Noruega (el 1972, i novament el 1994, va rebutjar el seu ingrés a les Comunitats Europees quan ja havien tancat les negociacions) o Suïssa, que ha organitzat un total de vuit referèndums. La majoria de les consultes han sigut sobre l'ingrés a la UE o sobre la ratificació de tractats com l'Acta Única, Maastricht, Amsterdam, Niça o Lisboa, encara que n'hi ha hagut altres extremadament sectorials, com per exemple el que es va fer a Dinamarca l'any 2014 sobre la creació d'un tribunal europeu de patents, o aquell mateix any quan Holanda va rebutjar l'acord d'associació UE-Ucraïna. Hem de recordar que Suècia va rebutjar per referèndum la seua incorporació a l'euro (2003). Els més destacats han sigut el rebuig de la Constitució Europea per França i Holanda (2005) i, sobretot per a aquest cas, el que el primer ministre Harold Wilson (laborista) va organitzar sobre la permanència del Regne Unit a les Comunitats Europees el 1975, en què un 67% dels britànics va votar a favor de la permanència, si bé, per tots és sabut, el 2016 el Regne Unit va decidir a favor del Brexit per un estret 52%.²⁴

22 «Qualsevol estat europeu que respecte els valors que esmenta l'article 2 i es comprometa a promoure'ls pot sol·licitar l'ingrés com a membre de la Unió. El Parlament Europeu i els parlaments nacionals són informats d'aquesta sol·licitud. L'estat sol·licitant adreça la sol·licitud al Consell, que es pronuncia per unanimitat, amb la consulta prèvia a la Comissió i amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu, el qual es pronuncia per la majoria dels membres que el componen. Es tenen en compte els críteris d'admissibilitat aprovats pel Consell Europeu.

Les condicions de l'admissió i les adaptacions a què aquesta admissió dóna lloc amb relació als tractats sobre els quals es funda la Unió són objecte d'un acord entre els estats membres i l'estat sol·licitant. Aquest acord està subjecte a la ratificació de tots els estats contraents, de conformitat amb les normes constitucionals respectives» (Unió Europea, 1992: 43).

23 «La Unió reconeix els drets, les llibertats i els principis enunciat en la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, del 7 de desembre de 2000, amb les adaptacions introduïdes a Estrasburg el 12 de desembre de 2007, la qual té el mateix valor jurídic que els tractats » (Unió Europea, 1992: 19).

24 Referendums on EU issues, EP Briefing 2016.

També destaquen dues consultes més, realitzades en una província o territori autònom d'un estat. Així, Groenlàndia va decidir abandonar la UE el 1982, i les illes Àland van celebrar un referèndum diferenciat quan Finlàndia va decidir integrar-se a la UE el 1994.

PAPER DE LES REGIONS A LA UE

Com és ben sabut, la Unió Europea és una unió d'estats. Des del primer Tractat CECA de 1951 és pràcticament l'única cosa que es manté totalment inalterada. Les institucions estan formades pels estats membres, o pels membres que aquests nomenen. El Consell és el paradigma de la composició estatalista, ja que des dels grups de treball, passant per tots els nivells, com COREPER o consell de ministres, està compost pels governs dels estats membres. El Parlament, si bé és elegit per sufragi universal directe, també s'estructura en una representació estatal. Institucions que han de vetlar per la correcta aplicació del dret europeu, com la mateixa Comissió Europea o el Tribunal de Justícia, estan compostes per membres designats pels estats membres (articles 18.1 i 19.2 TUE), encara que en el cas de la Comissió ha de comptar amb l'aprovació del Parlament.

La creació del mercat interior i l'aprovació del Tractat de Maastricht, que revolucionava en certa manera el funcionament de les Comunitats Europees i impulsa la *política regional*, va tenir també les seues conseqüències en un moviment *regionalista* en diversos estats membres. Així, per exemple, el 1993 es reforma la Constitució de Bèlgica i es deixa pas a una federalització de l'Estat que inclou l'articulació d'una presència directa en les institucions europees. El mateix any s'aprova la Llei de cooperació entre la Federació i els *länder* en assumptes de la Unió Europea. No és casualitat que foren aquests dos estats els que pressionaren per a modificar el que llavors era l'article 203 del TCE sobre la composició del Consell, gràcies al qual es permetia la presència de ministres *regionals* en el Consell (Irujo, 2002).

El mateix esperit regionalista és el que va motivar la creació del Comitè de les Regions l'any 1994, que va generar una gran expectació. Altres estats, com l'italià, l'austríac o el britànic, van anar adoptant mesures per a garantir la presència dels seus ens regionals en diverses institucions de la UE. Semblava que els ens subestatal podrien participar activament en la construcció europea. En amplis sectors del nacionalisme basc es va considerar que la Unió Europea, que s'acabava de crear, oferia un nou model que deixava antiquada la reivindicació d'un estat basc, ja que Europa constituïa un nou model allunyat d'estructures vuitcentistes.²⁵

Amb prou retard, l'Estat espanyol començà a articular certes mesures de participació de les comunitats autònomes en assumptes de la UE. Si bé és cert que la Conferència d'Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE) va mantenir la seua primera reunió el 1989, i que ja el 1994 s'aprova el primer acord sobre participació de les comunitats autònomes a través de les conferències sectorials, cal esperar fins a 1997 la llei que regula aquesta conferència, avui anomenada *sobre assumptes europeus* (o CARUE), per a aconseguir la primera participació efectiva en els anomenats *comités de comitologia*, i no va ser fins a 2004 que s'aprovà l'acord sobre participació de les comunitats autònomes en el Consell de Ministres de la UE.

Al mes de març de 2016, la Ponència d'Assumptes Europeus del Parlament de Navarra va sol·licitar una reunió amb el delegat del Govern de Navarra a Brussel·les. La pregunta que realitzava era simple: en quins fòrums europeus podia participar el Parlament Foral? Efectivament, són nombrosos. Quant a la UE, la Comunitat Foral de Navarra disposa d'accés directe a la seua participació en el Consell de Ministres de la UE. Al seu torn, té dret a un membre de ple dret en el Comitè de les Regions.

Quant al Consell de Ministres, com ja s'ha esmentat, el 9 de desembre de 2004 la CARUE va adoptar l'acord que

²⁵ Vegeu, per exemple, Jauregi (1996) o Caño (1998).

va obrir definitivament a les comunitats autònomes la participació en les quatre formacions del Consell de la Unió Europea, l'activitat de les quals es relaciona d'una manera més significativa amb les seues competències internes, en concret els consells de ministres d'Ocupació, Política Social, Sanitat i Consumidors; Agricultura i Pesca; Medi Ambient, i Educació, Joventut i Cultura. El sistema de representació autonòmica es du a terme per mitjà de la incorporació a la Delegació espanyola d'un membre, amb rang de conseller, o membre d'un consell d'un govern autonòmic, que representa totes les comunitats en els assumptes que afecten les seues competències. El ple de les conferències sectorials concernides pels assumptes que cal tractar designa el representant autonòmic, i cal assegurar tant l'estabilitat (cobrint cada comunitat un semestre com a mínim) com la successió dels representants proposats per les diferents comunitats autònomes. El representant autonòmic designat assumeix la concertació amb l'Administració general de l'Estat i es compromet a posar a disposició de la resta de comunitats autònomes la documentació completa sobre l'assumpte, a mantenir-les regularment informades sobre les negociacions i a consensuar una posició comuna amb la resta de comunitats autònomes afectades. El representant autonòmic és membre de ple dret de la Delegació espanyola a tots els efectes, i pot sol·licitar l'ús de la paraula quan es debaten qüestions que afecten les competències autonòmiques i hi haja una posició comuna autonòmica. El que també indica l'acord és que aquesta intervenció està subjecta a la discrecionalitat del ministeri, que és qui finalment ha d'autoritzar i registrar la petició en els serveis del Consell (SEAT, 2004).

Quant al Comité de les Regions, és un organisme consultiu, i un gran fòrum de trobada de totes les regions i majors ciutats de la UE. El seu paper de fòrum consultiu el converteix en important font d'informació de les iniciatives de la Comissió i de l'actualitat europea. En segon lloc, ofereix una possibilitat de contacte amb altres regions d'Europa en un context institucionalitzat. Celebra cinc plens a l'any, entre els quals cal destacar els Info Days del mes d'octubre, en què se celebren més de 350

sessions o seminaris de presentació de projectes europeus amb la participació de més de 5.000 agents de diferents regions, centres tecnològics, empreses i altres interessats (Tilindyte, 2016).

A més d'això, hi ha múltiples fòrums de trobada, com la Coordinació d'Oficines Regionals Espanyoles (CORE), en què les comunitats autònomes es coordinen per a millorar els punts de contacte i informació sobre diversos programes o polítiques europees. Tampoc ens podem oblidar de la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals de la UE (CALRE),²⁶ que reuneix setanta-quatre presidents de les assemblees legislatives regionals europees (els parlaments de les comunitats espanyoles, les regions italianes, els estats federats alemanys i austríacs, les regions portugueses de les Açores i de Madeira, Escòcia i Irlanda del Nord al Regne Unit, Àland a Finlàndia i les comunitats i regions de Bèlgica). A més de tot això, cada regió pot participar en una infinitat de fòrums de cooperació o xarxes, més o menys institucionalitzats. Per exemple, les comunitats autònomes basca i navarresa participen en la Conferència de Regions Perifèriques i Marítimes d'Europa (CRPM),²⁷ que compta amb diversos grups de treball, entre els quals la Comissió Arc Atlàntic.²⁸ La funció principal d'aquest tipus d'ens és doble: primer, influir en les institucions europees sobre aspectes de la política regional europea, i en segon lloc, crear fòrums de trobada que faciliten un millor aprofitament i sinergia de cooperació en els anomenats *programes europeus*, com els programes Interreg.

Al que s'ha exposat anteriorment cal afegir un autèntic eixam de xarxes, associacions o federacions europees de cooperació sobre temes sectorials. Hi ha qui estima que en són unes 1.500. En la Delegació del Govern de Navarra a Brussel·les hem construït una base de dades en què poden consultar-se'n prop de 800. Això implica un molt ampli espectre d'activitat per als ens subestats. Existeix, a més, una

²⁶ Vegeu <<http://www.calrenet.eu/>>

²⁷ Vegeu <<http://www.crpm.org/>>

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

paradiplomàcia, és a dir, acords de cooperació bilateral o multilateral entre diverses regions sobre temes específics. Per exemple, unes trenta regions estem ara mateix cooperant en una xarxa denominada Vanguard Initiative.²⁹

El Tractat de la Unió, en la seua reforma de Lisboa, va incorporar el procediment de test d'alerta precoç.³⁰ D'acord amb l'article 5.3 del TUE:

En virtut del principi de subsidiarietat, la Unió, en els àmbits en què no té competència exclusiva, intervé només en el cas que i en la mesura en què els objectius d'una acció determinada no puguen ser suficientment assolits pels estats membres, ni a nivell central ni a nivell regional i local, i puguen en canvi ser assolits millor, per raó de les dimensions o dels efectes de l'acció projectada, a nivell de la Unió (Unió Europea, 1992: 18).

Allò més innovador, no obstant això, és que:

Les institucions de la Unió apliquen el principi de subsidiarietat d'acord amb el que estableix el protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. Els parlaments nacionals vetlen pel respecte al principi de subsidiarietat d'acord amb el procediment que estableix el protocol esmentat (Unió Europea, 1992: 18).

El Protocol 2 reconeix la participació dels parlaments subestats. Tal com ens explica José Luis de Castro:

La Llei 24/2009 articula també la possibilitat, recollida en el Protocol núm. 2, que els parlaments estatals consulten els parlaments regionals amb

competències legislatives [...] El dictamen motivat que, si escau, pot aprovar el Parlament autonòmic, ha de ser enviat a la Comissió Mixta en un termini de quatre setmanes des de la remissió de la iniciativa legislativa europea per part de les Corts Generals; «Si la Comissió Mixta aprovara un dictamen motivat sobre la vulneració del principi de subsidiarietat per un projecte d'acte legislatiu de la UE, incorporarà la relació dels dictàmens remesos pels parlaments de les comunitats autònomes i les referències necessàries per a la seua consulta». [...] Si la Comissió Mixta estima que no es vulnera el principi, tot i que hi haja parlaments regionals que estimen el contrari, no existeix cap obligació per a aquella d'elaborar el seu dictamen ni de fer arribar a Brussel·les els informes dels parlaments autonòmics; és a dir, el treball d'aquests quedarà absolutament invisibilitzat (Castro, 2012: 100).

Finalment, a través d'aquesta Llei 38/2010 es possibilita la participació també de l'executiu autonòmic, i no sols del parlament, per mitjà de la seua compareixença davant de la Comissió Mixta, si bé queda igualment supeditat a la voluntat de les Corts Generals.

A més de tot això, el Consell d'Europa també ofereix fòrums de participació als ens subestats. Així, el Congrés de Poders Locals i Regionals³¹ es va crear amb la vocació de ser el portaveu de les regions i municipis d'Europa, compost per una cambra de poders locals i per una cambra de regions; i una Secretaria General composta per funcionaris originaris dels quaranta-set estats membres i dirigida per un secretari general, elegit per l'Assemblea.

He de disculpar-me davant del lector per aquesta extensa (i així i tot, incompleta) llista d'activitats que es despleguen des de les estructures d'acció exterior dels ens subestats. No obstant això, si bé el nombre d'organismes i fòrums és considerable,

29 La xarxa Vanguard Initiative, New Growth through Smart Specialisation és una innovadora forma de treball col·laboratiu a escala europea que proposa noves formes de mobilitzar i alinear els recursos sobre la base dels principis d'especialització intel·ligent regionals i la cooperació interregional. Creada formalment el 2013, actualment la formen 30 regions.

30 Vegeu José Luis de Castro (2012).

31 Vegeu <http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp>.

com s'ha pogut demostrar, quasi tots es troben en una posició totalment secundària respecte als principals òrgans decisoris. Després d'aquesta anàlisi, el membre i president del grup socialista de la ponència sobre assumptes europeus del Parlament de Navarra que esmentava anteriorment em va interrompre de manera abrupta preguntant-me sobre quina acció «concreta» podia realitzar el Parlament de Navarra per a influir en la vida política de Brussel·les. La resposta, concisa, va ser que... cap.

Comencem pel Comitè de les Regions. Si bé es tracta d'un organisme creat pels tractats europeus, la seua funció és merament consultiva. Els seus dictàmens, sovint molt interessants en la mesura que recullen visions més pròximes als ciutadans, no són en absolut vinculants per a les institucions que realment exerceixen la capacitat de presa de decisions, és a dir, la tríada Comissió, Consell i Parlament. Encara més, en el cas que aquestes últimes facen cas omís del dictamen del Comitè de les Regions, ni tan sols han d'explicar-ho.

La presència de les comunitats autònomes en les formacions del Consell de Ministres de la UE es produeix des d'una situació d'inferioritat respecte a la de l'Estat. En primer lloc, les comunitats autònomes elegeixen cada sis mesos un nou coordinador, la tasca del qual és traslladar la informació, organitzar el debat i aconseguir una posició única entre totes les autonomies, que serà consensuada amb la del Ministeri. En el cas que el conseller autonòmic hi vulga intervenir, ha de fer-ho representant aquesta posició única de totes les comunitats autònomes i sempre que no contradiga la posició del Ministeri. A més, com ja ocorre els últims anys en formacions com la de medi ambient, el Ministeri bloqueja sistemàticament la possible intervenció dels consellers autonòmics en les reunions del Consell de Ministres que tenen lloc a Brussel·les o Luxemburg.

Una situació semblant resulta del mecanisme d'alerta precoç. Els parlaments o assemblees de les comunitats autònomes poden emetre la seua opinió a les Corts de Madrid, però en definitiva són aquestes les que han

de decidir sobre la seua admissió i possible trasllat a les instàncies europees. Lletrats de diferents parlaments autonòmics reconeixen als corredors que no té molt de sentit destinar el temps a un informe que envien a les Corts a Madrid i del qual quasi mai reben més que un simple justificant de recepció.

Tot això ha donat lloc a l'existència d'una certa síndrome *burnout* (síndrome d'esgotament professional, o del *cremat*) a escala regional.³² La il·lusió que hi havia fa 25 anys en ple desenvolupament de la política regional, la creació del Comitè de les Regions (primera vegada que es mencionava expressament les regions en els Tractats), que va comportar la creació al seu torn d'altres ens, s'han vist limitades per la falta de resultats tangibles. Significa tot això que el paper dels ens subestats és nul? En absolut. No podem oblidar que la UE destina gran part del seu pressupost (351.800 milions d'euros durant el període financer 2014-2020) a la política regional i de cohesió, és a dir, és la política d'inversió més important.³³ Tot això es distribueix de manera descentralitzada i són majorment els ens regionals els responsables últims de la seua implementació. Una articulació millor d'aquests programes, entre els quals n'hi ha alguns que són competitius, com els programes Interreg, generen una inèrcia de cooperació entre regions que és la que ompli de contingut l'activitat de política europea dels ens subestats.

No obstant això, quant a la participació en ens subestats en la política activa de la UE, hem d'assenyalar que és extremadament limitada, i depèn exclusivament de la (bona) voluntat de l'estat a què pertany. Tot això queda perfectament plasmat en la Llei de l'acció i del servei exterior de l'Estat respecte a les actuacions que duguen a terme les comunitats autònomes en l'exercici de l'acció exterior:

32 El 1974, Freudenbergger proposa un concepte centrat en un estudi netament organitzacional: proposa que són sentiments d'esgotament i frustració, a més de cansament, que es generen per una sobrecàrrega de treball; vegeu (Fidalgo, 2005).

33 Vegeu Govern de Navarra (2016).

No poden comportar, en cap cas, l'assumpció de la representació de l'Estat a l'exterior, la formalització de tractats internacionals amb altres estats o organitzacions internacionals, la generació, directa o indirecta, d'obligacions o responsabilitats internacionalment exigibles a l'Estat, ni incidir o perjudicar la política exterior que dirigeix el Govern. Correspon en tot cas al Govern establir les mesures i les directrius que regulen i coordinen les activitats a l'exterior de les comunitats autònomes i ciutats autònomes amb l'objecte de garantir el compliment del que disposa aquesta Llei (Llei 2/2014: 8).³⁴

La Llei també obliga les comunitats autònomes a informar amb caràcter previ sobre l'obertura d'una delegació a l'exterior, i així mateix «impulsarà la instal·lació d'aquestes oficines dins dels locals del Servei Exterior de l'Estat». Aquesta disposició es va aprovar enmig d'un debat sobre presumpta despesa supèrflua de les comunitats autònomes a l'exterior. Curiosament, aquest debat no va afectar els centenars d'ambaixades i consolats que l'Estat espanyol té per tot el planeta. Comunitats com Navarra van decidir el 2012 reduir el cost de la Delegació a Brussel·les i integrar-la en la seu de la Representació Permanent espanyola. Així ho van fer també Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Aragó, Astúries i La Rioja.

No obstant això, el Govern basc va mantenir la mateixa estructura de la Secretaria d'Acció Exterior, amb delegacions no sols a Brussel·les, sinó també a Amèrica. Altres governs subestats, com Escòcia, han incrementat els últims anys la seua activitat internacional, ja que «el món és cada vegada més global, i Escòcia ha de continuar sent internacionalment rellevant» (Govern d'Escòcia, 2015). El Govern de Flandes, per la seua banda, actua com un govern de facto, ja que el seu ordenament constitucional determina el principi «fòrum intern, fòrum extern», és a dir, cada regió és competent del desenvolupament internacional de les competències que li són pròpies.

EL FET DIFERENCIAL DE L'ESTAT ESPANYOL A LA UE

En aquest article s'ha efectuat una aproximació sobre allò que opine que és un fet diferencial de la construcció de l'Estat espanyol. El concepte d'espanyolitat com a afeció a un país o territori és, si més no, complex quant a la seua comprensió. No es tracta de qüestionar quin és millor o pitjor, sinó que considere que la semàntica és important, i conceptes com ara pàtria, nacionalisme, país o regió no signifiquen per a tots el mateix, cosa que dificulta la comprensió del proïsme. Hi ha una especificitat ibèrica que és la de blancs i negres. D'una banda, hi ha massa exemples d'una política centrípeta excessivament obsessionada amb la unificació i molt tendent a demonitzar i catalogar com a perillós allò que es considera que pot posar en qüestió aquesta política. Tem que al revés ha funcionat una política d'acció-reacció històrica, que sumada a l'obsessió unificadora ha creat un clima de desconfiança polític (que no social) en amplis sectors.

En segon lloc, ens hem traslladat a la realitat dels ens subestats de la Unió Europea, en què també trobem una amplíssima heterogeneïtat entre regions amb competències o sense, estats federats, processos de devolució, nacions sense estat i un llarg etcètera. La Unió Europea, que basa una de les seues grans polítiques i pressupost en el fet regional, ha generat una intensa activitat europea o *internacional* de les regions, cristal·litzada en l'obertura de delegacions a Brussel·les, i fins i tot a altres parts d'Europa. No obstant això, la gran expectativa que es va crear després de Maastricht ha generat també un efecte de frustració o síndrome *burnout* en diferents regions, que veuen part de l'activitat com a poc rellevant. Aquesta visió pot ocasionar dues conseqüències: caure en la perillosa temptació de considerar aquesta activitat com a supèrflua i, per tant, subjecta a retallades, com ha sigut el cas de Navarra fins a 2015, o considerar que l'única manera de tenir presència real i efectiva és invertir més, amb l'objectiu clar de convertir-se en algun moment en un protagonista en peu d'igualtat amb els altres protagonistes, és a dir, els estats membres de la UE.

Durant els primers anys del segle XXI, vaig assistir a múltiples debats al Parlament Europeu sobre

34 Vegeu Rafael García (2014).

l'ampliació. Quasi sense excepció, els discursos reiteraven *el repte* de l'ampliació, ja que dotze nous estats s'hi incorporarien (quasi es duplicava el nombre d'estats a la UE, que passava de 15 a 27). No obstant això, quan Neil Mackormick va elaborar el seu informe sobre l'«ampliació interna», que arribà a exposar en la Convenció per al futur d'Europa, la resposta era «el problema del fet regional» (Torrance, 2013), és a dir, l'ampliació era un repte, les *regions*, un problema. Problema o repte, dues maneres molt diferents d'enfocar situacions.

Ens trobem davant d'un debat passional en què el dret és àmpliament superat pels sentiments i, sobretot, per la identitat. N'és un exemple la qüestió lingüística, que causa sempre un gran enrenou. A un ciutadà de Badajoz li sembla molt normal que a trenta quilòmetres l'educació siga només en portugués, però sorgeixen conflictes quan a Catalunya s'*imposa* l'ensenyament del català. En la meua experiència a Brussel·les, mentre que destacats diputats, amb Aleix Vidal-Quadras al capdavant, negaven una vegada i una altra més l'ús (amb interpretació) del català en debats al Parlament Europeu, mai posaven el menor inconvenient ni crítica perquè hi haguera cabines d'estonià, maltès, eslovè, eslovac, finès, danès, lituà o letó... llengües amb un nombre menor de parlants. El problema no era la llengua, sinó *quina* llengua. És obvi, es tracta d'una qüestió identitària.

Un exemple de tot això es reflecteix en un passatge del llibre *El estado de las autonomías*, de José Vidal Peláez (catedràtic de la Universitat de Valladolid), segons el qual:

El paradoxal de la dictadura de Primo de Rivera va ser que, per bé que prohibia i perseguia tota manifestació política de regionalisme o nacionalisme per considerar-les manifestacions de separatisme, no es va esdevenir el mateix amb les seues expressions culturals, que es consideraven inofensives demostracions de la pluralitat del tipisme i folklore regional. Així doncs, durant aquests anys es va permetre la realització de tot tipus d'activitats de llengües

pròpies de cada regió, com la publicació de llibres i revistes. Es van obrir escoles bilingües a les províncies basques i, ja que la mobilització política no estava permesa, es va substituir per una altra de caràcter social: es van multiplicar les associacions recreatives, excursions, música, dansa, art, etc. Això va redundar en benefici del projecte «totalitzador» que quasi tots els nacionalismes porten implícit (i especialment el basc), és a dir, la seua ambició de generar un microcosmos en el qual qualsevol activitat, des de l'educació fins al gaudi de l'oci, estiguera al servei del seu ideari. La conseqüència va ser que, al final de la dictadura, els nacionalismes basc i català eren més forts que mai (Pelaz, 2002: 68).

En resum, crear una *ikastola* és totalitzador, mentre que estudiar en una escola en castellà suposa una ostentació de liberalisme. Aquest tipus de raonaments impliquen una incomprensió total del significat real de *plurinacional*.

Si unim la passió identitària descrita en els paràgrafs precedents a la falta de concreció d'un model d'estat, trobem el fet diferencial de l'Estat espanyol a la UE. La dicotomia entre un estat descentralitzat que marca la Constitució i un pensament més o menys estès de considerar tota aquella realitat plurinacional com una amenaça fa un repte quasi impossible per a les comunitats autònomes poder aconseguir un paper destacat en el panorama europeu.

Es diu (sense estar documentat) que l'estadista Bismarck va pronunciar allò que «Espanya és el país més fort del món; fa segles que els espanyols intenten destruir-lo i no ho han aconseguit». Tot consisteix en el fet que topem amb una qüestió totalment identitària, en què s'assumeix que la construcció d'una identitat és contrària al desenvolupament normal de les altres. I això no té per què ser així. La UE n'és bon exemple. Per aquest motiu, un debat ideal seria aquell en què la identitat, els sentiments i les passions estigueren al marge de la discussió, ja que en aquest cas, una vegada més, el dret o la raó passen a segon terme.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- ABC.es (13 de novembre del 2012). Markel Susaeta, sobre la selecció espanyola: «Representamos a una cosa». Recuperat el 18 d'abril de 2017 de <http://www.abc.es/20121113/deportes-futbol/abci-susaeta-seleccion-espanola-201211131725.html>
- Aja, E. (1996). Los principales periodos de desarrollo del Estado autonómico. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 2, 121-144.
- Aja, E., Viver, C., i Sunyer, P. (2003). Valoración de 25 años de autonomía. *Revista española de derecho constitucional*, 69, 69-113.
- Aja, E. (2006). El Estado Autonómico en España a los 25 años de Constitución. En M. Carrasco, F. J. Pérez, J. Urías, i M. J. Terol (coord.), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, vol. 2 (p. 4285-4344). Pamplona: Aranzadi.
- Ashton, M. (2013). Respuesta de la Alta Representante / Vicepresidenta Ashton en nombre de la Comisión a la pregunta con solicitud de respuesta escrita E-009342/12. Recuperat el 18 d'abril de 2017 de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3AC2013%2F301E%2F01>
- Bel, G. (2010). *España, capital París: origen y apoteosis del estado radial: del Madrid sede cortesana a la «capital total»*. Barcelona: Destino.
- Calvo Sotelo, J. (1931). *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión*. Apuntes para la Historia. Madrid: Imp. Clásica Española.
- Caño, J. (1998). *Nazionalismoa, Autodeterminazioa eta Independentzia*. Eusko Alkartasuna.
- Carretero, A. (1971). *España y Europa*. València: Ediciones Fomento de Cultura.
- Castro, J. L. de (2012). El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 99, 93-111.
- Diario de León* (8 de febrer de 2003). Herrero de Miñón considera que el plan propuesto por Ibarretxe se ajusta a la Constitución en un 99%. Recuperat el 12 de març de 2017 de http://www.diariodeleon.es/noticias/espana/herrero-minon-considera-plan-propuesto-ibarretxe-ajusta-constitucion-99_65508.html
- EAJ-PNV, Euzko-Alderdi Jeltzalea (1978). *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución: Historia y alcance de unas negociaciones*. Zarautz: Itxaropena.
- EAJ-PNV, Euzko-Alderdi Jeltzalea (2004). Los desafíos del nacionalismo vasco en la primera década del siglo XXI. Recuperat el 3 d'abril de 2017 de <http://www.eaj-pnv.com/documentos/documentos/944.pdf>
- El Huffington Post* (1 d'agost de 2013). El debate sobre Bárcenas en el Senado en 17 titulares. Recuperat el 5 de març de 2017 de http://www.huffingtonpost.es/2013/08/01/debate-barcenas-senado_n_3688340.html
- La Enciclopedia Libre Universal en Español (s. d.). «Comunidad Autónoma». Recuperat el 14 d'abril de 2017 de http://enciclopedia.us.es/index.php/Comunidad_Aut%C3%B3noma
- Estupiñán, L. (2011). El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado. *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, 35, 107-122.
- Fidalgo, M. (2005). NTP 704: Síndrome de estar quemado por el Trabajo o «burnout» (I): definición y proceso de generación. Recuperat el 10 d'abril de 2017 de http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/701a750/ntp_704.pdf
- García de Enterría, E. (7 de març de 1979). El techo constitucional de las autonomías territoriales: un problema básico. *El País*. Recuperat el 3 d'abril de 2017 de http://elpais.com/diario/1979/03/08/espana/289695608_850215.html
- García, R. (2014). La proyección internacional de las comunidades autónomas en la ley de la acción y del servicio exterior del estado (LAESE): autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 27, 30 p.
- Gil, I. (17 de juliol de 2016). Aún hay dos Españas pero no las del 36. *El Mundo*. Recuperat el 3 de març de 2017 de <http://www.elmundo.es/cronica/2016/07/17/5788fef8468aeb47088b45e7.html>
- Govern d'Escòcia (2013). *Scotland's Future. Your Guide to an Independent Scotland. A Summary*. Edimburg: Govern d'Escòcia. Recuperat el 15 d'abril de 2017 de <http://www.scottishchambers.org.uk/userfiles/files/Scotland%20White%20Paper%20Summary.pdf>
- Govern d'Escòcia (2015). *Scotland's International Framework*. Recuperat el 15 d'abril de 2017 de <http://www.gov.scot/Topics/International/strategy>
- Govern de Navarra (2016). *Guía rápida de Fondos de la UE y su aplicación en Navarra*. Recuperat el 15 d'abril de 2017 de <http://www.congdn Navarra.org/2016/11/02/guia-rapida-de-fondos-de-la-ue-y-su-aplicacion-en-navarra/>

- Herrero, M. (1998). *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Taurus.
- Irujo, M. (2002). *Euskal Herria en la Unión Europea: mecanismos de representación de las naciones sin estado ante las instituciones europeas*. Pamplona: Eusko Alkartasuna.
- Jauregi, G. (1996). *Los nacionalismos minoritarios y la UE*. Barcelona: Ariel.
- Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat. Corts Generals espanyoles. *Boletín Oficial del Estado*, 74, de 26 de març del 2014, p. 1-33. Recuperat el 3 d'abril de 2017 de https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2014/03/26/pdfs/BOE-A-2014-3248-C.pdf
- Madariaga, S. de (1971). Prólogo. En A. Carretero, *España y Europa*. València: Fomento de Cultura Ediciones.
- Maeztu, R. de (1899). *Hacia otra España*. Bilbao: Cardenal.
- Maeztu, R. de (s. d.). *Defensa de la hispanidad*. Recuperat el 15 d'abril de 2017 de <https://guardiadelahispanidad.files.wordpress.com/2009/09/defensa-de-la-hispanidad.pdf>
- Moreno, L. (2009). La federalización de la España plural. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 8, 119-143.
- Naciones Unidas (1970). Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Recuperat el 10 de març de 2017 de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)
- Parlamento vasco (2004). Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Recuperat el 4 d'abril de 2017 de http://web.archive.org/web/20070715174650/http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/dictamentcomision20122004_cas.pdf
- Pelaz, J. V. (2002). *Estado de las Autonomías: Regionalismos y Nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*. Madrid: Actas.
- Rubio, J. A. (2006). La visión de España a través del discurso nacionalista durante la transición. *Norba Revista de Historia*, 19, 231-258.
- SEAT (Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials). (2004). Participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros. Recuperat el 5 d'abril de 2017 de http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros.html
- Tilindyte, L. (2016). *Regional Participation in EU decision-making, Role in the legislature and subsidiarity monitoring*. Brussel-les: European Parliamentary Research Service.
- Tilindyte, L. (2016a). *Referendums on EU issues*. Brussel-les: European Parliamentary Research Service.
- Torrance, D. (2013). *The Battle for Britain: Scotland and the Independence Referendum*. Londres: Biteback Publishing.
- Tribunal de Justicia de la UE (2015). Sentencia del Tribunal General en el asunto T-512/12. Recuperat el 5 d'abril de 2017 de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62012TJ0512>
- Trillo, F. (1999). Prólogo. En J. Ortega, *La España invertebrada*. Madrid: Espasa Calpe.
- Unió Europea (1992). Tratado de la Unión Europea (Versión consolidada y actualizada, 7/6/2016). *Diari de la Unió Europea*, C 202, 13-45. Recuperat el 10 de març de 2017 de http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2&format=PDF
- Urteaga, E. (2011). Modelos de ordenación del territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. *Estudios Geográficos*, 72(270), 263-289.
- Zafra Valverde, J. (1990). *Teoría fundamental del estado*. Pamplona: Universitat de Navarra.

NOTA BIOGRÀFICA

Mikel Irujo Amezága es va llicenciar en Dret per la Universitat de Navarra el 1995, va obtenir el Diploma d'Estudis Avançats per la UNED el 2004 i es va doctorar en Dret per la Universitat del País Basc el 2016. Ha exercit la seua labor professional a l'Editorial Aranzadi, excepte períodes d'excedència per a ser assistent (1999-2002) i posteriorment diputat al Parlament Europeu (2007-2009), i actualment delegat del Govern de Navarra a Brussel·les.

