

Posición del  
Gobierno Vasco  
sobre el futuro de  
la Unión Europea

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA

PRESIDENCIA



# Posición del Gobierno Vasco sobre el futuro de la Unión Europea

Noviembre de 2003

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA  
Kargo Harremanetarako  
Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA  
Secretaría General de  
Acción Exterior

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2004

## **EUSKADI. GOBIERNO**

Posición del Gobierno Vasco sobre el futuro de la Unión Europea : noviembre de 2003. – 1ª ed. – Vitoria-Gasteiz : Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia = Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2004 p. ; cm.

Contiene además, con portada y paginación propias, texto contrapuesto en euskera: «Eusko Jaurlaritzaren jarrera Europar Batasunaren etorkizuna dela-eta : 2003ko azaroa»

1. Euskadi-Política y gobierno-2003. 2. Euskadi-Relaciones-Países de la Unión Europea. 3. Países de la Unión Europea-Relaciones-Euskadi. I. Euskadi. Secretaría General de Acción Exterior. II. Título. III. Título (euskera).

32(460.15)"2003"

327(460.15:4-672 CE)

327(4-672 CE:460.15)

Edición:	1.ª mayo 2004
Tirada:	800 ejemplares
©	Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Lehendakaritza
Internet:	<a href="http://www.euskadi.net">www.euskadi.net</a>
Edita:	Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz
Fotocomposición:	Ipar, S. Coop. Particular de Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao
Impresión:	Grafo, S.A. Avda. Cervantes, 51 - 48970 Basauri (Bizkaia)
D.L.:	BI - 1.595-04

## Presentación

La Unión Europea afronta uno de los momentos más cruciales de su historia, con una perspectiva ampliada en lo que respecta a su número de miembros y con un futuro político que dependerá, en gran medida, de la aprobación del proyecto de Tratado constitucional.

Este proyecto de Tratado constitucional, que es básicamente el fruto del trabajo de la denominada Convención Europea y que no fue aprobado en la Cumbre de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003, tal y como todos hubiéramos deseado, constituye un hito en el devenir de la Unión. En el pasado ya hubo intentos de formalizar un texto constitucional, pero es en este momento cuando parece más necesario y más factible que la Unión cuente con una Constitución propia.

Una Constitución que permita avanzar y consolidar un proceso de integración en un momento en que la Unión Europea va a contar con 25 Estados miembros y en que las circunstancias de la globalización mundial han cambiado el rumbo de la Historia.

En este sentido, Euskadi, que siempre ha vivido el proyecto europeo de una manera muy próxima, reivindica más que nunca la necesidad de estar implicada en este proceso de consolidación europea, como espacio de paz, de convivencia y de desarrollo de nuestro autogobierno.

Pero también siente la necesidad de transmitir y reflejar cuál es nuestra posición de cara al modelo de Europa al que aspiramos. Como Región con Competencias Legislativas que somos, solicitamos que la Unión Europea tenga muy presentes las distintas realidades políticas y culturales de los diferentes Pueblos de Europa como factor elemental de una integración respetuosa de esta diversidad enriquecedora.

Por ello, con fecha 18 de noviembre de 2003, el Consejo del Gobierno Vasco aprobó su posición en relación con el futuro de la Unión Europea. Un posicionamiento realizado no sólo con respecto al proceso de la CIG dirigida a la aprobación de un texto constitucional, sino también a nuestra propia visión sobre el futuro de la Unión.

Una posición que reconoce y aplaude los logros que indiscutiblemente contempla el proyecto de Constitución que ahora se debate, pero que también deja constancia de cuáles son aún las reivindicaciones más importantes de Euskadi sobre todo en lo que a materia regional se refiere.

Por tanto y en cumplimiento del mencionado Acuerdo del Consejo de Gobierno Vasco, hemos querido hacer llegar nuestra postura en este trascendental asunto a todas aquellas instituciones, órganos, asociaciones, organizaciones, personas y foros en general, con el fin primordial de contribuir al enriquecimiento de la realidad europea.

En Vitoria-Gasteiz, a 22 de marzo de 2004.

IÑAKI AGUIRRE ARIZMENDI

Secretario General de Acción Exterior

# Índice

Introducción .....	9
1. La configuración de Europa y sus objetivos .....	19
2. Delimitación de competencias y principio de subsidiariedad	25
3. Instituciones y órganos de la Unión .....	31
4. Simplificación y modernización de las políticas de la Unión: hacia una verdadera Constitución europea .....	37
Conclusión .....	43





## Introducción

---



El pasado mes de junio, con la presentación en la Cumbre de Salónica del proyecto de Tratado Constitucional que le había sido encomendado, la Convención Europea dio por finalizada su tarea, tras dieciséis meses de duro trabajo.

Si bien el método de la Convención ya fue utilizado para la elaboración y aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la aplicación de la Convención como método de revisión de los Tratados ha constituido un hito histórico en el devenir de la Unión Europea, toda vez que ha contribuido decisivamente a «democratizar» este proceso, dando cabida a las instituciones y órganos comunitarios, a la colectividad política, a los agentes económicos y sociales, a los gobiernos y parlamentos nacionales, al mundo académico y círculos de reflexión, a organizaciones de todo tipo y corrientes de pensamiento, así como a la sociedad civil.

Socializar las propuestas y sacar el debate de los despachos elitistas de expertos y diplomáticos constituye una tendencia insoslayable, sin la cual el proyecto europeísta no podrá progresar.

Esta Convención presentó su proyecto de Tratado Constitucional a la Cumbre Europea de Salónica, que tuvo lugar los pasados 19 y 20 de junio. En dicha Cumbre se realizaron algunas modificaciones al proyecto de Constitución presentado y

es a partir de ese texto modificado desde donde ha comenzado su andadura la actual Conferencia Intergubernamental inaugurada en Roma el pasado 4 de octubre y que dará forma definitiva a la Constitución que regirá los designios de una nueva Unión Europea de 25 miembros.

El proyecto de Tratado comprende cuatro partes, precedidas de un preámbulo y acompañadas por varios Protocolos y Declaraciones y cuenta con un total de 464 artículos. Constituye una considerable simplificación de los textos existentes ya que fusiona los anteriores Tratados (a excepción de EURATOM, que es objeto de un Protocolo separado) y reorganiza las diversas disposiciones del acervo comunitario con la intención de eliminar la estructura de pilares preexistente.

Este proyecto de Constitución recoge algunas de las reivindicaciones que Euskadi siempre ha defendido<sup>1</sup>, bien a través de la acción del Gobierno Vasco, bien en foros como el Comité de las Regiones o la Red de las Regiones con Competencias Legislativas.

En este sentido, no debe olvidarse que, en lo que se refiere al Comité de las Regiones, desde el inicio de la Convención Europea hasta el momento actual, Euskadi, en calidad de miembro de aquél, ha trabajado, y en algunos casos liderado, la elaboración de numerosas enmiendas a Dictámenes, Resoluciones y Declaraciones del Comité, referidos al papel de las regiones en el proceso decisorio comunitario y de construc-

---

<sup>1</sup> En el ámbito institucional y sin tener en cuenta los numerosos pronunciamientos oficiales a favor del proceso de integración europea, cabe destacar, entre otras, estas actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno Vasco:

- La apertura de una oficina (INTERBASK) y posterior Delegación de Euskadi en Bruselas en 1986 y 1996, respectivamente.
- El informe sobre la participación Institucional de Euskadi en la Construcción Europea de 1993.
- El documento «Euskadi ante la reforma de la Unión Europea. La participación de los pueblos y de los ciudadanos en un proyecto político común» de 1996.

ción europea y a la contribución del Comité de las Regiones tanto al proceso de la Convención para el futuro de Europa como a la propia Constitución Europea, entre otros aspectos.

En otro orden de cosas, se ha citado anteriormente la Red de Regiones con Competencias Legislativas, que está compuesta por un total de setenta y cinco regiones<sup>2</sup> y que lleva realizando, desde su constitución, un importante trabajo en relación con las demandas regionales en el seno de la Unión Europea. En este sentido, Euskadi, como parte de esta Red ha trabajado ampliamente en las reuniones y en la consecución de los documentos que aquélla ha formalizado. Así, señalar la reunión celebrada en Barcelona el 24 de noviembre de 2000, la de Lieja del 15 noviembre de 2001 bajo el lema «Hacia un refuerzo del papel de las Regiones con poder legislativo en el seno de la Unión Europea»<sup>3</sup>, y la que se celebró en Florencia el 14 y 15 de noviembre de 2002, en la cual se suscribió una Declaración, firmada por los presidentes de 40 regiones con competencias legislativas, pidiendo a los miembros de la Convención el apoyo de sus reivindicaciones, dirigidas, a la petición de un estatus propio de las Regiones con Competencias Legislativas, que suponga, fundamentalmente:

---

<sup>2</sup> A continuación nombraremos algunas de las 75 regiones con competencias legislativas que forman esta red: Abruzzo, Aland, Aragón, Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bolzano-Südtirol, Brandenburg, Bremen, Bruxelles-Capitale, Calabria, Canarias, Catalunya, Communauté Française de Belgique, Comunidad Foral de Navarra, Deutschsprachige Gemeinschaft, Emilia-Romagna, Euskadi, Extremadura, Galicia, Hessen, Islas Baleares, Lazio, Lombardia, Madeira, Marche, Mecklenburg-Vorpommern, Niederösterreich, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Piemonte, Principado de Asturias, Provincia Trento, Puglia, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Salzburg, Sardegna, Schleswig-Holstein, Scotland, Sicilia, Tirol, Toscana, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbría, Veneto, Vlaanderen, Vorarlberg, Wales, Wallonie y Wien.

<sup>3</sup> En esta reunión se insistió, fundamentalmente, en los aspectos de representación directa de las regiones con competencias legislativas en los trabajos de la Convención, así como en las delegaciones de sus gobiernos nacionales.

- que la Unión tenga en cuenta las reglas internas de los Estados miembros relativas a la distribución de competencias,
- que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad constituyan una obligación vinculante,
- que se establezca un mecanismo *ex ante* de control del principio de subsidiariedad,
- que se ordene un reparto más preciso de las competencias de la Unión,
- que se reformule el artículo 5 del Tratado, potenciando la dimensión regional en relación con el principio de subsidiariedad,
- que se reconozca explícitamente la dimensión regional,
- que se aplique de manera generalizada el artículo 203 del Tratado, en orden a extender expresamente la posibilidad de que entes regionales participen en el Consejo de Ministros,
- que se proceda a la reformulación del Comité de las Regiones.

Por último, cabe indicar, que, con fecha 11 de noviembre de 2003, acaba de tener lugar en Salzburgo la Cuarta Conferencia de Presidentes de Regiones con Competencias Legislativas, para la cual también Euskadi ha tomado parte en la elaboración del documento que finalmente se ha aprobado en dicha reunión.

En este orden de cosas, Euskadi ha trabajado ampliamente también en el seno de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa, de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, así como a través del Parlamento Europeo, haciendo llegar a dichos foros las inquietudes de nuestra Nación en esta materia.

En congruencia con las aportaciones de Euskadi en cuantos foros ha sido posible, se considera necesario revalidar las

propuestas del Gobierno Vasco con ocasión de la presente Conferencia Intergubernamental e incidir en aquellas que no han tenido reflejo en el texto constitucional.

En efecto, Euskadi, fiel a su decidida vocación europeísta, apuesta una vez más por construir y difundir sus propias propuestas sobre el proyecto común europeo y, en concreto por:

- la concepción de una Europa federalmente unida, libre, solidaria y en la que todos los Pueblos con identidad propia se sientan cómodos,
- la proclamación de una Carta Europea de Derechos Fundamentales que reconozca y defienda realmente los derechos individuales y colectivos en el ámbito de la Unión,
- el respeto al principio de subsidiariedad en la Unión Europea, superando su exclusiva aplicación en la regulación de las relaciones entre la Unión y los Estados,
- la contribución de Euskadi para lograr una Europa de los Pueblos,
- la participación activa en la preparación de la Conferencia Intergubernamental iniciada en el 2003.

Asimismo, y abundando en la opción europeísta del Gobierno Vasco, cobran especial relevancia, en el actual contexto de negociaciones del proyecto de Constitución Europea en la Conferencia Intergubernamental, determinadas proposiciones relativas al proyecto común europeo contenidas en la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, aprobada por el Gobierno Vasco el 25 de octubre de 2003 y remitida al Parlamento Vasco para su debate.

El título VI de dicha propuesta está dedicado al «Régimen de la relación política con el ámbito europeo e internacional»; y, en concreto, los artículos 65 y 66 se refieren a las Relaciones con Europa y el artículo 68, a los Tratados y Convenios Internacionales.

Estos artículos regulan los siguientes aspectos:

- el régimen de participación y representación directa ante las instituciones y órganos de la Unión Europea, así como los cauces de participación activa del Gobierno Vasco en los diferentes procedimientos de toma de decisiones de las instituciones comunitarias, en aquellos asuntos que afecten a las competencias de Euskadi; la garantía de acceso al Tribunal de Justicia Europeo, la aplicación y transposición de las Directivas comunitarias en el ámbito de sus competencias y la circunscripción electoral única en el ámbito de las elecciones europeas,<sup>4</sup>
- la promoción de la cooperación transfronteriza e interregional europea, como instrumento básico sobre el que edificar la construcción de una Europa basada en el reconocimiento de sus diferentes pueblos y colectividades regionales como factor de enriquecimiento cultural y profundización democrática,<sup>5</sup>
- la participación de Euskadi, a través de la autorización previa de sus Instituciones Comunes, en la formalización por parte del Gobierno español de tratados y convenios internacionales que supongan una alteración o restricción de las competencias recogidas en este nuevo Estatuto Político, así como en las negociaciones de tratados y convenios internacionales desarrollados por el Gobierno español, en tanto afecten a materias de interés específico para la Comunidad de Euskadi.<sup>6</sup>

Se trata, en suma, de afirmar la voluntad y el derecho de Euskadi a participar con voz propia en Europa y, en este orden

---

<sup>4</sup> Artículo 65 de la propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi.

<sup>5</sup> Artículo 66 de la propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi.

<sup>6</sup> Artículo 68 de la propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi.



de cosas, el presente documento pretende servir de *base y contribución al proceso de reflexión* iniciado el pasado 4 de octubre de 2003 con la apertura de la mencionada *Conferencia Intergubernamental* bajo la presidencia italiana del Consejo de Ministros de la Unión, que debería dejar preparado el texto de la Constitución Europea para su firma, bien para el final de la Presidencia italiana (diciembre de 2003), bien antes de las elecciones al Parlamento europeo de junio de 2004.

Toda vez que el «futuro de la Unión Europea» —expresión que se acuñó en Niza y que ha tenido su virtualidad durante el proceso convencional—, ya ha quedado plasmado en un proyecto de texto constitucional a partir del cual se vertebrará la futura Unión ampliada, se considera necesario, no tanto seguir debatiendo genéricamente sobre ese futuro de Europa, sino, más bien, analizar aquellos aspectos que para Euskadi tienen relevancia y que no han tenido reflejo en el proyecto de carta constitucional de referencia.

Siguiendo un esquema similar al que ya se utilizó en relación a los puntos de reflexión y debate que se priorizaron por su interés para analizar la Convención Europea, en general, y su dimensión regional, en particular, el Gobierno Vasco considera necesario incidir sobre los temas que, a continuación, se examinan:

1. La configuración de Europa y sus objetivos.
2. Delimitación de competencias y principio de subsidiariedad.
3. Instituciones y órganos de la Unión.
4. Simplificación y modernización de las políticas de la Unión: hacia una verdadera Constitución europea.



# 1

## La configuración de Europa y sus objetivos

---



En relación con el modelo de Europa que se quiere construir cabe señalar que el proyecto de Constitución *no* consagra un *modelo federal de organización*, como tal. Durante el debate de la Convención, se ha constatado la dificultad de otorgar una denominación concreta al modelo europeo y se ha huido de todo calificativo o concepto jurídico susceptible de despertar controversia, como el de «federación», por la diversidad de interpretaciones y reacciones que este término ha despertado, decantándose finalmente por establecer que la Unión coordinará las políticas de los Estados miembros para alcanzar sus objetivos comunes y ejercerá «de modo comunitario» las competencias que éstos le transfieran. De alguna manera se ha reflejado en el texto de la Constitución una realidad existente.

Frente a la formulación mencionada, es criterio del Gobierno Vasco apostar por una Europa federalmente unida, libre y solidaria o lo que es lo mismo, afirmar que debería haberse postulado por una Unión Europea que garantizase la cohesión política entre los Estados, los Pueblos y las Naciones que la integran; una Unión Europea en la que las naciones sin Estado y las regiones con competencias legislativas tuvieran reconocida expresamente su capacidad para ser sujetos activos de pleno derecho en la realidad política.

La propuesta organizativa que se apunta vendría a dar sentido a la propia realidad de la Constitución y, en cuanto tal,

a dotar a la misma de una virtualidad política más sólida que la correspondiente a un «Tratado constitutivo».

En un plano más específico, cabe poner de relieve que el artículo 1 del proyecto de Constitución ha omitido expresamente el término «Pueblos»<sup>7</sup> y se ha limitado a institucionalizar el de «Ciudadanos» (concepto que, en parte, viene a diluir la anterior formulación y, en consecuencia, a restar importancia a las realidades históricas y a la riqueza y diversidad del patrimonio europeo), junto con el tradicional de «Estados». La omisión selectiva de que se trata puede contribuir, en ocasiones, y cuando menos, a empobrecer las realidades regionales y las diferentes nacionalidades existentes, sobre todo en el marco de una Europa ampliada.

En el mismo sentido, se advierte el tratamiento parcial de aspectos que pueden ser decisivos para conciliar, en el futuro, el modelo organizativo que se analiza con la realidad existente en Europa y entre los que cabe examinar los siguientes:

- En el apartado de los *objetivos* que persigue la Unión Europea, no se han visto reflejados con suficiencia extremos tales como:
  - El reconocimiento del respeto de la *diversidad cultural y lingüística*. Este reconocimiento constituye desde luego, un paso adelante, pero la expresa referencia a la promoción del conocimiento mutuo de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos es un elemento inseparable del respeto a la diversidad e indispensable para preservar y enriquecer la misma.

---

<sup>7</sup> El concepto de «pueblos de Europa» aparece únicamente en el Preámbulo del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. En anteriores borradores de la Constitución sí aparecía en el artículo 1 el concepto de «pueblos». Asimismo, «pueblos» aparece en otras disposiciones como el artículo 3.1 y 3.4, en el preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales (dos veces) y en el artículo III-181.2.

- La *mención a la cooperación interregional y transfronteriza* (este aspecto siempre ha sido reclamado por Euskadi —y así figura en el artículo 66 de la propuesta de Estatuto Político de Euskadi— así como por el Comité de las Regiones). La cooperación transfronteriza e interregional es el instrumento más importante capaz de hacer realidad la desaparición de fronteras internas de la Unión Europea acordada en 1993 y, por tanto, su encaje jurídico es la gran preocupación de todas las regiones fronterizas de la Unión.
- Un *mayor protagonismo de las regiones en la política de cohesión territorial*. En este sentido, conviene recordar que la cohesión territorial aparece incluida dentro de los objetivos de la Constitución, por cuanto la dimensión regional contribuye a reforzar la cohesión económica y social; no obstante, debería institucionalizarse una mayor participación de los territorios en las políticas europeas para la consecución más eficiente del objetivo apuntado.
- En las relaciones con el resto del mundo, la Unión contribuirá explícitamente, entre otros a la *paz y a la protección de los derechos humanos*. Si bien una de las finalidades de la Unión Europea es la de promover la paz y sus valores, especificados en el artículo 2, se pretende que estas finalidades de la Unión se entiendan también referidas al conjunto del territorio de la misma<sup>8</sup> y que se traduzcan en adecuadas acciones y/o políticas.

---

<sup>8</sup> En este sentido conviene recordar a los Estados Miembros que se reunirán en la CIG, que el primer párrafo de la Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, adoptado por los propios Jefes de Estado y/o gobierno de la UE los días 14/15 de diciembre de 2001, exponen lo siguiente: «Pueblos y Estados han intentado durante siglos asegurarse el dominio del continente europeo mediante la guerra y las armas. En este continente maltrecho por dos guerras sangrientas y por el declive de su posición en el mundo, se abrió paso la idea de que el sueño de una Europa fuerte y unida sólo podría realizarse en paz y mediante la concertación».

- En otro orden de cosas, la integración del respeto a la *autonomía local y regional* en el marco de la identidad nacional ha supuesto un importante avance; pero lo que realmente hubiera sido deseable es que se recogiera expresamente la institucionalización de *la identidad regional*.
- En lo relativo a los *derechos fundamentales*, se considera un avance la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en la segunda parte de la Constitución. Por el contrario, la ausencia de tratamiento específico de los *derechos colectivos* y el no reconocimiento explícito de fórmulas dirigidas a la *preservación de los derechos humanos* en el territorio de la Unión, entre los objetivos de ésta, dificulta, por una parte, que la Unión desarrolle acciones y políticas destinadas a la preservación de éstos y, por otra parte, que, en la defensa de los derechos colectivos, las Regiones con Competencias Legislativas puedan verse avocadas, en su caso, a acudir a otras vías alternativas de defensa.



# 2

## Delimitación de competencias y principio de subsidiariedad

---



El proyecto de Constitución ha reconocido, en el artículo 9, que «la delimitación de competencias se ejercerá en base a los principios de atribución de la competencia, subsidiariedad y proporcionalidad».

Esta formulación *no es suficiente*, por cuanto ni se ha incluido la precisión relativa al respeto por parte de la Unión a la distribución interna de las competencias en el seno de los Estados, ni se ha incorporado referencia alguna a la posibilidad de que las Regiones con Competencias Legislativas como Euskadi puedan intervenir en la formulación de las leyes y políticas comunitarias que les afectan.

En efecto, el alcance de la propuesta del Gobierno Vasco en relación con el principio de subsidiariedad se extiende a considerar éste no solamente como un principio político, sino como una obligación de carácter vinculante.

En este orden de cosas, y con independencia de la libertad establecida por el texto constitucional para que los Estados interpreten internamente la distribución de sus competencias, es preciso que se garantice desde la propia Constitución que las Regiones con Competencias Legislativas como Euskadi estén plenamente implicadas en el proceso de toma de decisiones comunitario desde su fase más temprana, como garantía de protección de sus propias competencias.

La fórmula que se propone es congruente con lo anteriormente expuesto acerca del reconocimiento de la identidad regional en los Estados de estructura compleja, de forma que, aún cuando seguiría siendo cuestión de los Estados articular la distribución interna de sus competencias y peculiaridades regionales, se propiciaría la creación de un marco jurídico en la propia Constitución Europea para encauzar los procedimientos relacionales de las regiones con los Estados y con la propia Unión Europea.

En el sentido apuntado, aún cuando se ha incorporado al proyecto de Constitución la previsión de que los parlamentos nacionales *velarán por el respeto a este principio de subsidiariedad*, no se ha reconocido expresamente a los *parlamentos regionales, en cuanto titulares de competencias exclusivas a nivel interno*, esa misma posibilidad. Es decir, no se ha producido ningún avance dirigido a que los parlamentos regionales (ni las Regiones con Competencias Legislativas) tengan la posibilidad de realizar lo que se conoce como control *ex ante* del principio de subsidiariedad, control que se efectúa antes de la entrada en vigor de una norma y que permite garantizar desde el principio la correcta aplicación del mencionado principio. Incumbirá, en todo momento, como así lo reconoce explícitamente el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, a los parlamentos nacionales o a cada cámara de los mismos consultar a los parlamentos regionales que poseen competencias legislativas.

En esta misma línea, en lo que se refiere al *recurso por incumplimiento del principio de la subsidiariedad*, se contempla, por primera vez, junto a la legitimación activa de los parlamentos nacionales (como garantes de su cumplimiento) o de una cámara de los mismos, la posibilidad de que asimismo el Comité de las Regiones acceda al Tribunal de Justicia, en defensa de aquellos actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta.

Sin embargo, y a pesar de las múltiples reivindicaciones en ese sentido, sigue sin reconocerse el derecho de las regio-

nes, y más concretamente de las Regiones con Competencias Legislativas, al acceso al Tribunal de Justicia Europeo para proteger sus competencias ante posibles conflictos con la Unión Europea. Es decir, no se les reconoce la posibilidad de un control *ex post* del principio de subsidiariedad, aún cuando ostenten la responsabilidad de trasponer, en muchos casos, la legislación comunitaria.

Sería fundamental que aquellos Estados miembros en los que existen Regiones con Competencias Legislativas suscribieran una Declaración igual o similar a la que firmaron Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad, con ocasión de la Conferencia Intergubernamental que dio lugar al Tratado de Ámsterdam, cuyo texto se expone a continuación:

*«3. Declaración de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad*

Para los Gobiernos alemán, austriaco y belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional.»

Se trata de la Declaración número 3 de las que tomó nota la mencionada Conferencia, cuya suscripción dotó de un simbolismo y de una fuerza añadida a la redacción del antiguo artículo 5 sobre el principio de subsidiariedad y extendió la virtualidad de dicho principio a las relaciones entre las regiones y la Unión Europea.

En este sentido, conviene recordar que el Estado español tuvo la posibilidad de suscribir la referida Declaración tanto en el Tratado de Ámsterdam, como en el de Niza, pero no lo hizo.



# 3

## Instituciones y órganos de la Unión

---





Previsiblemente, el Consejo de Ministros seguirá estando *vetado* para Euskadi, toda vez que dicha institución seguirá compuesta, en cada una de sus formaciones sectoriales, por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro, que será el único facultado para comprometer al gobierno de su Estado y para ejercer el derecho de voto.

Esta regla de la ordenación de la representatividad de los Estados en el Consejo de la Unión ya figuraba en el *antiguo artículo 203 del Tratado*. La nueva formulación del artículo, por tanto, sigue dejando en manos de cada Estado miembro la interpretación de esta representatividad, de acuerdo a la distribución interna de sus competencias.

Además, añada lo que tal vez pudiera considerarse como un nuevo requisito para ejercer dicha representación, al establecer que el representante ministerial será «... nombrado por cada Estado miembro...», expresión que no aparecía en las anteriores versiones de este artículo.

En el caso del Estado español ello se traduce en la imposibilidad para las Comunidades Autónomas de participar en aquellos asuntos tratados por las distintas formaciones sectoriales que puedan afectar a sus competencias.

La nueva formulación de este artículo abunda en la necesidad de que exista un marco jurídico en la Constitución Europea que sirva para encauzar las relaciones no sólo de los Es-

tados con la Unión, sino también de las regiones con los Estados y con la propia Unión Europea.

Resulta imprescindible que se permita *expresamente* a las Regiones con Competencias Legislativas defender, dentro de la delegación del Estado y en el Consejo de Ministros que corresponda, aquellas materias que afecten a sus competencias e intereses. A modo de ejemplo, cabe hacer referencia al *Concierto Económico* y a la continua reivindicación de su defensa por el Gobierno Vasco, a través de la participación de éste en el Consejo de la Unión y de su protocolización en el marco de la misma, máxime cuando los mecanismos internos de participación indirecta en las formaciones sectoriales del Consejo diseñados en el Estado español y denominados Conferencias Sectoriales se han revelado inoperantes en cuanto foros de participación y, en la práctica, han quedado reducidos a procedimientos de comunicación *ex post* por el Estado a las Comunidades Autónomas de las decisiones adoptadas por aquél.

Ni siquiera la previsión establecida en el propio texto del artículo 23 del proyecto de Constitución, para el Consejo Legislativo, relativa a que la representación del Estado miembro corresponderá a uno o dos representantes de rango ministerial, cuyas competencias sean consecuentes con el contenido del orden del día del Consejo, es satisfactoria teniendo en cuenta que es la única previsión en este sentido.

En lo relativo al *recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, sigue sin otorgarse la posibilidad de acceso directo a las regiones con competencias legislativas. En este sentido, el artículo III-270.4 del proyecto de Constitución, «Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra los actos de los que sea destinataria o que le afecten directa e individualmente...» sigue manteniendo el talante restrictivo del actual artículo 230.4 del Tratado, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en este asunto.

De modo que, como ya lo ha demostrado la práctica, la misma naturaleza de *generalidad* de las normas (actualmente

Reglamento o Directiva; en el proyecto de Constitución, Ley europea o Ley marco europea) impide, en última instancia, que las Comunidades Autónomas o las Regiones con Competencias Legislativas puedan contar con la afectación individual exigida para poder recurrir ante el Tribunal de Justicia.

La *novedad* que introduce el proyecto de Tratado Constitutivo en el artículo III-270.4 es la establecida en la segunda parte de este artículo que establece: «...y contra los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución». Esto es, se ha dispuesto la posibilidad de recurso, por parte de las personas físicas o jurídicas, cuando se vean afectadas *directamente* por *los actos reglamentarios* (es decir, no legislativos) y que no incluyan medidas de ejecución, sin necesidad de que se tenga que probar la afectación individual.

Para el Gobierno Vasco esta previsión es insuficiente para garantizar el pleno acceso de las Regiones con Competencias Legislativas al Tribunal de Justicia Europeo, en defensa de sus competencias, dado que realmente dicha posibilidad sólo se contempla en relación con los actos administrativos de las instituciones.

En otro orden de cosas, el Comité de las Regiones ha vuelto a quedar excluido del panorama institucional, sigue figurando como *mero órgano consultivo*, se sigue manteniendo su composición mixta de entes locales y regionales y orgánicamente sigue formando parte del Comité Económico y Social.

En este sentido, se considera que el aumento de competencias del que va a ser objeto el Comité de Regiones —fundamentalmente el acceso al Tribunal de Justicia Europeo para el control jurisdiccional del principio de subsidiariedad— debiera llevar aparejada una solución satisfactoria a la naturaleza y composición de este Comité. De este modo, cabrían, entre otras propuestas, la petición de su institucionalización o la de una composición bicameral del órgano, de modo que una cámara del mismo reuniera a los poderes locales y las regiones administrativas y otra aglutinara las Regiones con competencias legislativas.



# 4

## Simplificación y modernización de las políticas de la Unión: hacia una verdadera Constitución europea

---



Una Constitución para Europa debiera, al menos, gozar de las características propias de una Carta Magna y ser sencilla, legible y decisiva en la definición de los poderes, las responsabilidades y las competencias. Uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta la Europa ampliada consiste en disminuir el margen de desafección ciudadana al proyecto europeo. Por ello se acogen favorablemente todas las medidas que tengan por objeto hacer más transparente la realidad europea a los ciudadanos europeos y a los del resto del mundo, como la desaparición de los diferentes pilares, la simplificación de los procesos decisorios y las nuevas denominaciones de los actos jurídicos de la Unión o la personalidad jurídica única, entre otros aspectos.

Aún queda mucho camino por recorrer y el *déficit de democracia participativa* del que adolece la UE deberá ser contrarrestado por otras medidas como la nueva Gobernanza o la modernización de las políticas de la Unión, que vayan orientadas a permitir una participación más activa de los ciudadanos, a través de sus municipios y regiones, tanto en la fase de consulta como de ejecución de dichas políticas.

No obstante, y a pesar de los esfuerzos de la Comisión por poner en marcha el *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, publicado el 25 de julio de 2001, algunos Estados Miembros oponen mucha resistencia a que esta participación y descentralización se lleve a cabo.

Por lo que respecta a la *modernización de las políticas*, convendría destacar que:

- En cuanto a las *políticas tradicionales de la UE* como el mercado interior, la política agrícola y pesquera, regional, etc. deben ser reformuladas y corregidas de acuerdo a los tiempos actuales. Las *Regiones con Competencias Legislativas, como Euskadi, deben ser debidamente consultadas.*
- La *política monetaria* es una política exclusiva de la Unión en la que debería reforzarse el control del Parlamento Europeo y en el *marco de la política económica*, las Regiones con Competencias Legislativas deberían estar asociadas, al mismo nivel que los Estados, en todos los mecanismos de coordinación.
- En cuanto al *modelo social europeo*, la política social europea debe dotarse de medios presupuestarios y de medidas que realicen los objetivos sociales consagrados en los textos constitucionales. No en vano el modelo social es un rasgo significativo de la identidad de Europa.
- En lo referente a la *Libertad, Seguridad y Justicia*, el nuevo Tratado constitucional debería propiciar el respeto del principio de subsidiariedad y garantizar que las policías de regiones donde existen cuerpos de policía integral formen parte de los mecanismos de cooperación policial y judicial y de otras medidas de coordinación.
- La *política de inmigración* debe de ir acompañada de una adecuada política de respeto de los Derechos Humanos en la UE. Las políticas restrictivas no han hecho nada más que recrudecer las realidades de inmigración clandestina y la proliferación de redes de explotación y tráfico de seres humanos.
- En lo que a *Política Exterior y de Seguridad Común* se refiere, la Unión Europea necesita de una acción conjunta en el ámbito internacional, precisa asumir un ma-



por protagonismo en este ámbito, para lo cual resultan necesarias las máximas competencias de la Unión en esta política y en los mecanismos de control establecidos a tal efecto.

- La *Defensa* debe estar siempre al servicio de la Paz y de los Derechos Humanos. En cuanto a los procesos de tomas de decisiones debe introducirse el mecanismo de la cooperación reforzada.



Conclusión

---



En resumen, el Gobierno Vasco quiere dejar constancia desde estas líneas del *claro déficit regional* de que adolece el actual *proyecto de Constitución Europea* y manifestar la necesidad de diseñar una fórmula avanzada para el *reconocimiento expreso de las Regiones con competencias legislativas*, que incluya aspectos tales como:

1. El *refuerzo de las regiones en el proceso legislativo comunitario*, tanto en cuanto a las fases iniciales del proceso (como puede ser la necesidad de que la Comisión Europea consulte a las mismas en propuestas que afecten a aquellas) como en las fases posteriores a la aprobación de la normativa (el *Libro Blanco de la Gobernanza* hablaba de los «contratos tripartitos por objetivos», en los que incluía a las regiones, por ejemplo).
2. El *reconocimiento expreso de las minorías* (a través, por ejemplo, de una especial protección de las lenguas minoritarias actualmente inexistente en la práctica).
3. Un *control ex ante del principio de subsidiariedad*.
4. La *posibilidad expresa de recurrir ante el Tribunal de Justicia* cuando se den conflictos de competencia.
5. El *refuerzo de las regiones en el entramado institucional de la Unión*, a través de las necesarias reformas ya apuntadas para el Comité de las Regiones y la apertura de vías que permitan a las Regiones con Competen-

- cias Legislativas la participación directa en el Consejo de Ministros.
6. El *reforzamiento del papel de los parlamentos regionales* y el *reconocimiento de la circunscripción regional en las elecciones al Parlamento Europeo*.
  7. La aceptación del concepto de «estatus de socios de la Unión», que otorgue carta de naturaleza a las regiones como agentes participativos en la génesis, desarrollo y aplicación de las distintas políticas así como su participación en los diversos procedimientos tanto políticos, como administrativos y judiciales en el seno de la Unión Europea.

En este contexto, debe dejarse constancia que, con todas estas reivindicaciones y otras muchas que surgen de un análisis más pormenorizado del proyecto de texto constitucional, el Gobierno Vasco debe y quiere defender su reflexión sobre el futuro de Europa, porque no olvida que las decisiones que se toman en la Unión Europea afectan directamente a las competencias que ostenta nuestra Comunidad y porque la participación en la UE resulta fundamental para el desarrollo del autogobierno de nuestro pueblo.