

¿EUROPA DE LOS ESTADOS *VERSUS* EUROPA DE LAS REGIONES? LA UNIÓN Y LAS COMUNIDADES EUROPEAS COMO ORGANIZACIONES INTRAESTATALES

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Profesor Titular de Derecho Administrativo. UNED

SUMARIO: I. Introducción. II. La Unión europea y su naturaleza interestatal primigenia. III La participación de las regiones en la Unión o la verificación de su naturaleza interestatal. IV. Los ciudadanos y su participación en la Unión como prueba definitiva de su carácter interestatal. La interrelación entre las distintas instancias de poder en la Unión. La complejidad y la intraestatalidad

I. INTRODUCCIÓN

Las Comunidades y la Unión Europeas son, formalmente, creaciones de los Estados-nación. Son organizaciones político-jurídicas para cuya creación se han utilizado tratados internacionales; esto es, uno de los instrumentos jurídicos que utilizan los Estados-nación en las relaciones convencionales entre éstos. De manera que una respuesta inmediata a la pregunta: ¿cómo deben caracterizarse jurídicamente a las Comunidades y a la Unión Europea? sería decir que son organizaciones internacionales integradas por Estados-nación. Pero, lo cierto es que la citada respuesta, que para muchos es concluyente e incluso reconfortante, a mi juicio, no es capaz ni de describir ni de sintetizar adecuadamente al conjunto de organizaciones que son, sin duda, las Comunidades Europeas y la Unión.

Justamente, el objeto de este trabajo sería el de revisar denominaciones y contenidos antes referidos a la luz de la evolución histórica y regulación actuales de las Comunidades y la Unión Europea.

Los conceptos jurídico-políticos, configurados a lo largo de la historia tienen, en numerosas ocasiones, un peso de tal naturaleza que son capaces de operar sobre el presente limitando las nuevas potencialidades. Las nuevas realidades no suele ser infre-

cuenta que sucumban a los viejos conceptos, de manera que no se servirían de los mismos, sino que, al contrario, parecería que los sirven, que son las realidades tributarias de los viejos conceptos. Así, los conceptos dejarían de servir para explicar la realidad, serían realidad misma que exigiría que las demás realidades se acomodaran a aquellos. Una suerte de esclavitud de la realidad a los conceptos previamente establecidos que la definen, que impiden, que impedirían, la cristalización de nuevas realidades.

El precio conceptual que estamos pagando en el dogmático Occidente es muy elevado, tanto que la realidad se ve empequeñecida con los viejos conceptos, desfigurada por los mismos. En definitiva, la conocida como «dogmática jurídica» sería capaz de formar auténticos ejércitos de soldados defensores de viejas ideas que no permitirían que florecieran las nuevas ideas.

La anterior podría ser una descripción de la situación actual de la Unión Europea. Nuevas ideas pugnarían por ver la luz desde hace décadas pero las viejas ideas impedirían su emergencia hasta el punto de que parecería que las viejas ideas habrían anegado las nuevas ideas.

II. LA UNIÓN EUROPEA Y SU NATURALEZA INTERESTATAL PRIMIGENIA

La historia de la Unión nos ofrece algunos de los más claros ejemplos del fracaso de los juristas para calificar lo nuevo; para ayudar alumbrar con nuevas palabras y conceptos las nuevas realidades. Así, las Comunidades Europeas se consideraron desde un principio «organizaciones internacionales». Pero, realmente, cuando se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero entre 1948 y 1951: ¿se estaba concibiendo una «organización internacional»? ¿Acaso no fue esta cómoda adscripción, una suerte de pleitesía a los viejos conceptos, a los viejos dogmas?, o por el contrario ¿fue una estrategia bien planificada? Probablemente la explicación de lo sucedido esté en la convergencia de la pleitesía y de la estrategia, pues considero que las Comunidades Europeas no fueron nunca organizaciones internacionales.

En efecto, desde un principio se aprecian rasgos en la CECA que no es posible identificar con los de las organizaciones internacionales. La CECA supuso un estadio más avanzado de organización política, un desbordamiento de realidades organizativas que se basaban en el concepto dogmático de la soberanía nacional. Concepto, este último, que surgido para dar nacimiento a los Estados-nación, a principios de la edad moderna, ha impedido más que favorecido la evolución de las organizaciones políticas desde aquellos tiempos. Las únicas realidades políticas reconocibles en el escenario mundial, a causa del dogma de la soberanía, son los estados-nación y las organizaciones integradas por ellos; las organizaciones internacionales. Una simplificación que ha empobrecido el desarrollo de otras realidades organizativas que hubieran aportado sabia nueva, y que hubieran permitido reflejar mejor dichas organizaciones y otras transformaciones a las que asistimos en la actualidad. Hace sólo unas semanas se ha reunido en Alemania el G-8, exponente de un nuevo tipo de organización política alejada de los cánones dogmáticos, una organización desprovista de normas explícitas que, sin embargo, rige los destinos de la humanidad. No dicta

normas, no goza de aparato burocrático, no se funda en un tratado entre los Estados que integran dicha organización. Nadie discute la importancia que tiene el G-8, razón por la que las organizaciones antisistema focalizan su interés en la misma. Es un nuevo tipo de organización política a la que la denominación de intergubernamental, que suele atribuirsele, sólo sirve para distinguirla de las organizaciones a las que se les califica de supranacionales. Pero, además de señalarse las diferencias dicha calificación poco dice de sus caracteres. Dichas denominaciones «intergubernamental» y «supranacional» parecen haber agotado el arsenal conceptual de quienes se resisten a aceptar los nuevos fenómenos organizativos.

Si nos fijamos en sus aspectos normativos comprobaremos de inmediato que las Comunidades eran capaces desde su inicio de dictar normas directamente aplicables a los diferentes operadores en los Estados miembros (decisiones según la CECA) sin la intermediación de éstos. Esto es, desde sus inicios, las normas de una organización política, la CECA, diferente a un estado-nación, producían efectos en los territorios de estados-nación sin la intervención de éstos. Esta sola circunstancia resultaba insólita, pues las organizaciones internacionales no tienen atribuidas competencias normativas directas sobre los operadores jurídicos de los Estados miembros sino sólo sobre estos últimos como destinatarios de sus normas; de nuevo uno de los efectos del concepto de soberanía que tan sólo permite que sean las instituciones o poderes de los Estados los que se relacionen con los operadores jurídicos de los mismos. Ahora bien, junto a normas semejantes a las que dictan los poderes legislativos de los Estados-nación, las Comunidades Europeas, desde el principio, dispusieron de directivas que tenían como destinatarios exclusivamente a los Estados miembros, aunque su evolución posterior en dos líneas, por una parte en la dirección de las directivas detalladas, y por otra mediante el efecto directo de las directivas, acentuaban todavía más la singularidad del sistema de fuentes comunitarias integrado por una tipología heterogénea en la que, sin embargo, los rastros de las organizaciones internacionales eran y son escasos. Expresado de un modo sintético, uno de los paradigmas de las organizaciones internacionales es que tienen como únicos destinatarios directos de sus actos normativos a los Estados miembros de las mismas. Por el contrario, las Comunidades Europeas, desde sus inicios, tienen por destinatarios a los operadores jurídicos de los Estados miembros de las mismas.

La circunstancia de que los Estados miembros no dispongan de instrumentos jurídicos que les permitan impedir, por ejemplo, la eficacia de los reglamentos comunitarios, que surten efectos por su propia autoridad como consecuencia de la publicidad en un instrumento propio de la Unión (el DOCE y después el DOUE), hubiera sido motivo suficiente para advertir que no estábamos ante organizaciones internacionales. De la misma manera el efecto directo vertical de las directivas comunitarias, y el principio de primacía del Derecho de la Unión, aflorado prontamente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, resultan extravagantes en el marco de una organización internacional.

La mayor novedad de las Comunidades y de la Unión en el panorama de las relaciones entre Estados-nación es que a las mismas se transfieren competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales en relación con ámbitos materiales antes exclusivos de los Estados miembros. Esto es, desde un principio las Comunidades y la

Unión comparten los poderes legislativo, ejecutivo y judicial con instituciones o poderes «internos» de los Estados miembros.

La distribución del poder legislativo en el seno de la Unión ha sido uno de los capítulos más incomprensidos. Así, a lo largo de cincuenta años se ha conseguido un complejo equilibrio entre las Instituciones, o poderes en la terminología estatal, el Consejo, el Parlamento y la Comisión. La iniciativa legislativa la tienen la Comisión, el Banco Central Europeo y los Estados miembros hasta la Constitución Europea. Y, en la Constitución Europea se concede la iniciativa legislativa al Parlamento. Pero, a diferencia de los Estados miembros, a los que en general se ha otorgado a los parlamentarios la iniciativa legislativa, así como al Gobierno que tiene muy pocas materias en exclusiva (la ley de presupuestos), en la Unión, la necesidad de conciliar el peso de los Estados miembros con los postulados de la división de poderes ha dado un resultado sorprendente en que se han instaurado procedimientos originales como los de consulta, o los de codecisión y cooperación entre el Consejo y el Parlamento, compatibles con la competencia legislativa del Consejo y la Comisión. La Constitución Europea, así como el Tratado de reforma anunciado por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 21 y 22 de junio de 2007, convierte en más complejos los procedimientos legislativos de la Unión Europea con mayor implicación de otros órganos o instituciones como es el caso de los parlamentos nacionales, de los parlamentos regionales, así como del Comité de las Regiones. Una complejidad realista con la dimensión intraestatal de la Unión.

Síntoma evidente de que no había nacido en 1951 una organización internacional fue la creación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, auténtico tribunal de justicia, que sintetiza los caracteres de los tribunales supremos y constitucionales de los Estados miembros integrados en la Unión. Así, a diferencia de lo que sucedía y sucede con los tribunales internacionales existentes hasta la creación del TJCE, este último tiene jurisdicción sobre el territorio de la Unión, dicta auténticas sentencias capaces de anular actos comunitarios y de vincular efectivamente a tribunales internos y demás poderes internos.

El Parlamento Europeo nació como asamblea que no representaba directamente a los ciudadanos europeos. Pero, a partir de 1979, con la elección directa de los parlamentarios europeos por los ciudadanos de los Estados de la Unión se produce una mutación de su naturaleza que no tiene parangón con nada de lo conocido hasta la fecha, y que resulta incompatible con una organización internacional caracterizada porque sus órganos se integran por representantes de los Estados, en caso alguno de los ciudadanos y mucho menos por representantes directos de los ciudadanos. El Parlamento representa directamente a los ciudadanos europeos, de la misma manera en que lo hacen los parlamentos nacionales, aun cuando sus regímenes jurídicos presenten singularidades.

Pero, a la vez, en el interior de la Unión se produce una evolución considerable con la aparición en la escena de dos nuevos protagonistas los ciudadanos y las regiones. Justamente trataré de analizar el papel de unos y otros en el contexto más general que nos permita alcanzar una mejor comprensión de lo que está sucediendo.

En los inicios de la Unión Europea, es decir, con la fundación de la CECA, como consecuencia del tratado del mismo nombre de 1951, aparentemente se estaba creando una nueva organización internacional integrada por Estados-nación. Desde entonces

hasta nuestros días, con la fundación de nuevas organizaciones en el seno de la Unión y la reforma de las antiguas organizaciones, se han ido incorporando nuevos Estados con caracteres muy diferenciados, de manera que siendo todos ellos Estados-nación son difícilmente comparables por sus dimensiones geográficas, por su población, por sus historias y por sus potenciales económicos, culturales, militares o políticos.

Ya desde sus inicios los seis Estados fundadores eran bien diferentes. Así, tres Estados eran susceptibles de clasificarse como grandes (Alemania, Francia e Italia), dos como medianos (Holanda y Bélgica) y uno como pequeño (Luxemburgo). Desde el principio, lo que ha sido fundamental para su posterior desarrollo, las Comunidades Europeas se conciben integradas por Estados de diferente naturaleza. Esta circunstancia determinó que sólo parcialmente se respetara el principio internacional de igualdad de los Estados. Así, dicho principio sufrirá correcciones en función, fundamentalmente, de la población de cada uno de los Estados miembros. Es decir, y aquí se encuentra otro elemento diferenciador de las organizaciones internacionales convencionales, los estados-nación que integran las Comunidades tienen un tratamiento diferenciado. Así, los Consejos de Ministros se integran por un ministro de cada Estado miembro. Pero la circunstancia de que en los Consejos de Ministros estén representados todos los Estados por igual, con un solo miembro titular, no significa que todos los ministros dispongan de los mismos votos. La igualdad entre Estados sólo es completa en el Tribunal de Justicia y en el Tribunal de Cuentas. Por lo que se refiere a la Comisión la evolución ha sido más compleja pasando de la igualdad entre los Estados (un comisario nacional de cada Estado) a la desigualdad, que privilegiaba a los cinco Estados más poblados (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España), para pasar más tarde a la igualdad y en el futuro próximo estar previsto un número menor de comisarios que de Estados, que configura de modo muy singular a esta Institución. En la Comisión se advierte con claridad la tendencia cada vez mayor a la intraestatalidad. Y dicho carácter intraestatal es del todo significativa en el Parlamento Europeo en que los diputados representan a los ciudadanos de acuerdo con un modelo en que está presente la representación proporcional con correcciones, como sucede a escala estatal.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA UNIÓN O LA VERIFICACIÓN DE SU NATURALEZA INTERESTATAL

En la Europa de nuestros días se aprecian con intensidad varias fuerzas aparentemente contradictorias. Por una parte, una fuerza centrípeta que hace que desde hace cincuenta años se estén transfiriendo competencias desde los Estados-nación a la Unión Europea. De manera que cada una de las reformas sucesivas de los tratados de las Comunidades y de la Unión no ha hecho sino incrementar las competencias de unas y otra. Y esto ha tenido lugar tras un proceso de desbordamiento de las competencias previamente transferidas. Pero, es igualmente significativa la existencia de fuerzas centrífugas que propugnan la renacionalización de competencias no-exclusivas. En tercer lugar se aprecia la existencia de una fuerza de gran intensidad, la de las regiones políticas que no hacen sino proliferar en la Unión. Y, finalmente, los ciudadanos han emergido en la escena europea.

Los cuatro fenómenos se están produciendo a la vez. ¿Se trata de fuerzas contradictorias o aspectos del mismo fenómeno? A mi juicio son aspectos del mismo fenómeno, el de la tendencia hacia una más intensa intraestatalidad de la Unión.

La existencia de tres niveles de poder, el europeo, el nacional y el regional garantiza una tensión permanente sobre el ejercicio del poder que puede garantizar la exigencia de establecer equilibrios beneficiosos para los ciudadanos. Pero resulta evidente que la polémica sobre la distribución del poder puede tener finalidades contrapuestas, puede servir mejor los intereses de los ciudadanos o puede responder tan sólo a dinámicas de poder de las clases políticas, y a la propia dinámica de las organizaciones.

Este fenómeno de la descentralización interna del poder en cada Estado miembro, aparentemente, se realiza al margen de la Unión, esto es, se trataría de un proceso de transferencia de competencias desde las instituciones centrales de los Estados-nación a las regiones políticas o administrativas. Este fenómeno es bien conocido en España que aunque sólo inició su proceso de descentralización política y administrativa a partir de la Constitución de 1978, tras los intentos frustrados de las dos experiencias republicanas anteriores, ha evolucionado de modo vertiginoso en dicha dirección. Pero no debe olvidarse que los que exigen una mayor descentralización, nacionalistas periféricos o no, a la vez hacen causa común de europeísmo que lleva implícito un proceso igualmente vigoroso de transferencia de competencias a la Unión Europea, pese a las tendencias intergubernamentales que se observan en la actualidad. Fenómenos parecidos se observan en los Estados federales (Alemania y Austria), y otros en que con intensidades mayores o menores se produce la descentralización: Bélgica, Italia, Reino Unido, etc. Además, la Unión ha aceptado como miembros a minúsculos estados que en realidad no dejan de ser meras regiones si los comparamos con los grandes Estados históricos que tienen su origen en la Edad Media (España, Francia, Reino Unido), o los grandes Estados más recientes (Alemania e Italia). Es más, la Unión y algunos Estados nación europeos han apoyado y siguen apoyando la configuración de nuevos Estados-nación en los Balcanes, que no dejan de ser meras regiones europeas que integraban hace sólo décadas otros Estados (la totalidad de los estados resultado de la desintegración de Yugoslavia y, en particular, Montenegro y Kosovo).

Un ejemplo más de la imposibilidad de comparar la Unión con una organización internacional es que el fenómeno regional afecta a la Unión. En efecto, la apariencia de que sólo los Estados son parte en la Unión deja de ser cierta por muchas razones y en diferentes escenarios. Al margen del Comité de las Regiones, en el Consejo de Ministros cada vez con mayor frecuencia asisten representantes de las regiones, a los que no les falta razón en su pretensión de participar en la producción de los actos comunitarios que posteriormente van a tener que trasponer o aplicar. Las regiones presionan para que sus lenguas sean admitidas como oficiales u oficiosas. Las regiones quieren ser parte en los procedimientos ante el TJCE, etc.

La fuerza del localismo, o regionalismo, no tiene duda. Las interpretaciones del mismo pueden ser diferentes, a mi juicio se trata de un proceso derivado de la extensión del fenómeno democrático. Los ciudadanos y las clases políticas locales o regionales no aceptan de un modo reverencial, como antaño, a los gobernantes de los poderes centrales. Y, sin duda, la distribución del poder es uno de los procedimientos

más eficaces para el control del poder. Los ciudadanos se pronuncian en numerosas elecciones pero, además, han roto el tabú de que a los gobernantes sólo se les puede juzgar en las urnas. En España los primeros síntomas de esa democracia popular, al margen de ejemplos en los primeros tiempos de la transición democrática, se dieron con las manifestaciones masivas contra el Gobierno conservador de Aznar con motivo de la Guerra de Irak. Y cuando los socialistas han llegado al poder tanto el Partido Popular como diferentes asociaciones han promovido manifestaciones masivas contra la política terrorista del gobierno socialista. Los medios de comunicación, como expresiones del pluralismo de la sociedad, tienen cada vez mayor peso en el ejercicio del poder. Gobernar nunca será ya como lo fue hasta hace unas décadas. Los políticos tienen que justificar diariamente lo que hacen. Los ciudadanos quieren intervenir cada vez más en la gestión, incluida la presupuestaria, a través de las ONG's. En los sistemas democráticos de nuestros días no hay ciudadanos sumisos. ¡Idiota, es la democracia! podría exclamarse ante todos aquellos que se escandalizan por el activismo ciudadano, el activismo sindical, el de los medios de comunicación, el de los partidos políticos, organizaciones agrícolas, el de los trabajadores de empresas en crisis (Delfhi). Cómo no recordar la eficacia de las organizaciones sindicales en la evolución de la Directiva Bolkestein.

Sin duda los pueblos y los ciudadanos quieren gobernarse a sí mismos. El sistema democrático propicia el surgimiento de clases políticas a distintos niveles. Y esas clases políticas quieren gobernar, quieren ser ellos los que valoren las necesidades locales. Y hay que demostrar que una determinada competencia no puede ser ejercida por una región. Así, por ejemplo, la controversia sobre la existencia de un poder monetario centralizado existe pero es limitada. Nadie pretendería que los municipios tuvieran competencias monetarias y resultaría excepcional que alguien sostuviera que dicha competencia se radicara en las regiones. Es cierto que algunos Estados miembro han rechazado la moneda única, pero son una minoría. Y, paralelamente, hay voces que reclaman controles políticos sobre la actividad del Banco Central Europeo (Lafontaine, Sarkozy y otros). Lo mismo sucedería con el ejército. No parece probable que alguien defienda que los municipios o las regiones tengan sus propios ejércitos. La defensa en la Unión está compartida por los Estados miembros y organizaciones internacionales, y la discusión se concreta en el peso de unos y otra, o en la creación de nuevas estructuras para enfrentar los nuevos retos.

Con la política exterior sucede lo mismo. La discusión actual es el grado de transferencia desde los Estados miembros a la Unión, o a las organizaciones multilaterales como la ONU, aunque no dejen de existir ciertos ejemplos anecdóticos y espermáticos de regiones con pretensiones de actuar en la escena internacional. Aunque sea bien diferente el tema de la participación de las regiones en la confección de la política exterior.

Tampoco parece discutirse en la actualidad la dirección de la economía en su conjunto. Los Estados miembros han transferido competencias de coordinación en materia presupuestaria a la Unión Europea, y resulta fácil comprender que el funcionamiento de la economía y la exigencia de coordinación con la política monetaria exige la participación de la Unión y de los Estados, compatible, sin embargo, con márgenes considerables de autonomía financiera y corresponsabilidad de regiones y de municipios.

Las competencias de los Estados centrales para garantizar las comunicaciones y la construcción de grandes infraestructuras (autopistas, puertos, aeropuertos), la legislación general, la coordinación general, la garantía de la igualdad y pocas cosas más son indiscutibles, aunque se reclame que dichas competencias se ejerzan con la participación de las regiones. La gestión de la mayoría de las competencias es transferible a las regiones y municipios, pese a las resistencias iniciales de los que creen que la fortaleza del Estado radica en la gestión en vez de en la dirección política. Y, por otro lado, lo que resulta relevante es la existencia de controles democráticos del ejercicio del poder ejecutivo por los parlamentos, los ciudadanos, los medios de comunicación, y los jueces para los casos más graves.

Las regiones-políticas y los municipios son incuestionables en la medida en que los ciudadanos de las mismas se sientan confortables en ellas. Lo que se echa en falta desde los inicios de la democracia en España es que el único tipo de región que se ha plasmado en la Constitución y en las leyes sean las regiones-políticas, que no son capaces de afrontar los multifrentes que existen en la actualidad. Esto es, se ha producido un excesivo mimetismo en relación con el Estado-central. Las comunidades autónomas han reproducido con sus virtudes y defectos al Estado-nación, y en esa medida su utilidad es limitada. Nada impediría la creación de otras modalidades regionales que asociaran intereses identificables como los agrícolas, industriales, servicios, culturales, o de otra índole, que permitieran vertebrar intereses y su correspondiente representación y gestión. Y probablemente dichas regiones podrán constituirse sobre las regiones políticas.

Las regiones son comparables al Parlamento Europeo en lo relativo al incremento de sus competencias a lo largo de la historia de la Unión. Inicialmente eran inexistentes, posteriormente se visualizaron con la creación del Comité de las Regiones, y recientemente se ha incrementado su presencia en todos los órdenes. Los Tratados prestan atención directa a las regiones a través de los fondos europeos, se visualizan sus lenguas, participan en los Consejos de Ministros, y participarán en el futuro inmediato en los procedimientos legislativos de la Unión.

La cuestión que, sin embargo, debe ocuparnos no es el análisis de los avances de las regiones en la Unión, que serán estudiados por los diferentes ponentes, sino el significado del progreso de las regiones en la Unión.

A mi juicio, hay que diferenciar dos versiones del fenómeno regional en la Unión. Por una parte, estarían las pretensiones de algunas regiones de convertirse en nuevos Estados de la Unión y, por otra parte, las regiones que no pretenden otra cosa que seguir incrementando su peso en el contexto de la Unión, más allá de todo localismo.

Antes hemos justificado que la Unión Europea es un conjunto de organizaciones político-jurídicas singulares en que su semejanza o aproximación a las organizaciones estatales o internacionales no ha estado ni debe estar en su agenda política. La cuestión no es, por tanto, el fácil recurso a los modelos preestablecidos sino la coherencia con el propio modelo intraestatal y con el desarrollo del mismo.

La intervención de parlamentos nacionales en la Unión o de las regiones se ha pretendido justificar desde el incremento de la legitimación democrática de ésta. Esto es, las lagunas de legitimidad democrática de la Unión serían suplidas o completadas por las regiones. Esta justificación, pese a lo extendido de la misma, a mi juicio carecería

de razonabilidad. En efecto, sería como sostener que los parlamentos nacionales estarían faltos de legitimidad por su lejanía de los ciudadanos en comparación con los parlamentos regionales; falta de legitimidad que sería subsanada con el control de dichos parlamentos por los parlamentos regionales. A su vez, podría sostenerse la falta de legitimidad de los parlamentos regionales en relación con los ayuntamientos, más cercanos a los ciudadanos, que justificaría el control de aquellos por los ayuntamientos.

Pero, a mi juicio, el razonamiento anterior carece de rigor. Lo que ha sucedido en España y en la Unión es que ha tenido lugar una considerable distribución de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial que se ha concretado en varias instancias: local, regional, nacional y europea, y de lo que se trataría es de completar y coordinar las diferentes instancias del poder de manera que su ejercicio sirva mejor para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Así, las diferentes instancias de poder, desde una perspectiva intraestatal, tienen la misma legitimación, esto es, se fundamenta en la transferencia de poder realizada por los ciudadanos a través de mecanismos constitucionales. Pero, es inverosímil que una instancia de poder legitime a otra instancia de poder. El proceso de legitimación en cada una de ellas funciona o puede funcionar de modo autónomo.

Lo afirmado no significa que las distintas instancias de poder funcionen como poderes estancos. Al contrario, en la medida en que tenga lugar un alto nivel de descentralización del poder los mecanismos relacionales son más necesarios. En particular los mecanismos relacionales de coordinación persiguen alcanzar niveles óptimos de gobierno, sin necesidad de que respondan a una dinámica de ocupación de espacios políticos de unas instancias en otras instancias.

La tendencia a considerar que las instancias más próximas espacialmente a los ciudadanos tienen mayor legitimidad democrática que las que se encuentran menos próximas a los ciudadanos responde más a las concepciones del medioevo que a las de nuestras sociedades contemporáneas.

Al final resultaría que el sistema que tenemos en la actualidad es el adecuado, un sistema con cuatro instancias políticas; una distribución efectiva del poder entre diferentes instancias políticas. Pero tales instancias políticas no debieran considerarse como derivadas unas de otras, unas de menor condición que otras.

IV. LOS CIUDADANOS Y SU PARTICIPACIÓN EN LA UNIÓN COMO PRUEBA DEFINITIVA DE SU CARÁCTER INTERESTATAL. LA INTERRELACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS INSTANCIAS DE PODER EN LA UNIÓN. LA COMPLEJIDAD Y LA INTRAESTATALIDAD

La Constitución Europea introduce un supuesto giro en la Unión que encontraría su legitimidad no sólo en los Estados sino también en los ciudadanos. Y aunque la incorporación de los ciudadanos tenga bastante de eufemismo tiene un gran valor simbólico.

Cuando, por ejemplo, la Constitución española en su preámbulo encuentra su legitimidad en el pueblo (es decir en los ciudadanos organizados) no es una afirmación eufemística porque la Constitución fue aprobada en referéndum nacional. Además, el texto constitucional se elaboró por unas Cortes Generales elegidas por sufragio universal di-

recto y secreto. ¿Acaso alguna de estas circunstancias han concurrido en los Tratados de las Comunidades y de la Unión a lo largo de la construcción europea o en la Constitución Europea? Lo cierto es que no. Pero se advierten rasgos significativos en la dirección de constitucionalizar la Unión en la circunstancia de que en algunos Estados miembros se han llevado a cabo referéndums populares vinculantes como trámite previo y obligatorio, antes de proceder a la ratificación de los Tratados que consagran la intraestatalidad de la Unión. En el caso de Noruega, la celebración de referendums previos impidieron por dos veces la ratificación de sendos tratados de adhesión, y se han realizado referendums sobre la permanencia en la Unión o para la ratificación de tratados de reforma en el Reino Unido, Irlanda, Francia, Holanda, España y Luxemburgo.

La ciudadanía europea, aunque sea limitada e insatisfactoria, permite la participación en las elecciones locales de un Estado miembro de ciudadanos residentes de otros Estados miembros de la Unión. Un modo singular de integración que no tiene parangón en el contexto de las organizaciones internacionales.

El modelo europeo se caracteriza por la interrelación de los distintos niveles de gobierno. No cabe duda de que la circunstancia de que el poder en su conjunto sea administrado por diferentes organizaciones exige la relación y coordinación entre las mismas. Y esto debe suceder en todas las direcciones, no sólo en una o unas de ellas. Así, puede coincidir en las ventajas de que los parlamentos nacionales y regionales controlen el Parlamento Europeo y el Consejo (ojo no el legislador Europeo cuando es sólo la Comisión o el Consejo), pero dichas técnicas de control no debieran practicarse en una sola dirección. Pues, de la misma manera que puede ser conveniente que la Unión no invada las competencias de los Parlamentos nacionales y regionales, es igualmente conveniente que la Unión Europea disponga de sistemas de control de lo que hacen los parlamentos de los Estados miembros, mediante un procedimiento similar al que se plasma en el Derecho de la Unión para aquéllos. Así, la cuestión no es que las instancias inferiores controlen a las superiores, sino que se legisle de modo armónico entre todas ellas, proporcionando a los diferentes parlamentos instrumentos de control políticos además de controles jurisdiccionales.

La Unión es el escenario de las nuevas realidades políticas y, con todas sus disfunciones e imperfecciones, es el modelo de democracia avanzada más extraordinario que haya existido nunca. Y los Estados-nación de la Unión, que han creado esta nueva realidad, se resisten a aceptarla con todas sus implicaciones, y a menudo se aferran a la idea de que todos los ejes de coordenadas políticas pasan por una mesa de negociaciones en que se sientan los representantes de las estructuras centralizadas del Estado, tal y como sucediera, tras la derrota de Napoleón, en el Congreso de Viena. Pero, la Unión Europea, construida a lo largo de más de medio siglo, no ha hecho sino alejarse de las vetustas concepciones internacionalistas ancladas en el concepto de soberanía, y sólo puede entenderse desde la concepción intraestatal que imbrica a la Unión y las Comunidades Europeas en las estructuras organizativas de los Estados miembros.