

## TEMA 4. LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER: EL GOBIERNO MULTINIVEL

En el tema 4 se estudian los modelos de Estado en su organización vertical (Estado unitario, Estado descentralizado y Estado federal) así como el Estado de las autonomías. Se continúa con la creación de la UE, así como las Instituciones políticas y actores de la UE. Se continúa con la organización del poder en un mundo globalizado y la gobernanza como nueva forma de régimen político.

### 4.1. Estado unitario, Estado descentralizado y Estado federal

El debate sobre la organización política de los territorios está presente desde el comienzo mismo de nuestra historia como civilización. A ello se refiere el Poema de Gilgamesh en la antigua Mesopotamia cuando describe el levantamiento de murallas en torno a las ciudades. Sabemos que esos muros en la práctica poco pudieron hacer frente a la envergadura de los conflictos económicos, políticos y militares entre las distintas ciudades (Ur, Kish, Uruk,...) y entre éstas y los pueblos vecinos que las asolaban. El imperio de Sargón de Acad buscó una salida con la construcción de un gran poder territorial, el imperio. Sin embargo, la inestabilidad del mismo durante varios siglos da buena prueba de la dificultad, ya entonces, de encontrar los adecuados equilibrios entre los poderes centrales del imperio y los poderes locales de las ciudades. Esta experiencia histórica ejemplifica muy bien la terquedad de las tensiones entre lo local y lo global (o regional, estatal, imperial,...). Historia de inestabilidad que se repetiría en el mundo griego (polis, hegemonías, ligas, imperios, monarquías territoriales) y también en Roma, primero, con una polis republicana en expansión y los pueblos y ciudades que iba conquistando y, después, en el interior de un Imperio consolidado. Precisamente la crisis del Imperio, en una suerte de repetición de ciclo histórico, condujo a su fragmentación en pequeños poderes de carácter local antesala del feudalismo medieval.

Los Estados constitucionales actuales se han construido a partir de esa urdimbre medieval. En aquella época, el principio articulador de la convivencia, más allá de la mera fuerza, era el pacto feudal de derecho privado, la institución del vasallaje. La mayor parte del territorio se organizaba en señoríos, ya fueran laicos o eclesiásticos, y, especialmente a partir del siglo X d.C., en las denominadas ciudades libres, no sometidas a señor. Estos poderes locales, cuando no eran suficientemente fuertes para gobernarse de forma independiente se articulaban en reinos que coordinaban fundamentalmente las políticas de defensa frente a enemigos externos. Pocos siglos después, las mejores condiciones de la época permitieron el desarrollo de una renacida vida cívica local que, en algunos casos, condujo a la autonomía: las ciudades republicanas italianas. Sin embargo, el inicio de la modernidad representaría la conformación de pujantes Estados sobre el plano de los antiguos reinos y un duro golpe para la legitimidad normativa del poder de las ciudades. La obra de Hobbes es, en este sentido, sumamente significativa. Los individuos para asegurar su vida ceden todo su poder al Estado que a partir de ese momento determina lo que es justo e injusto y, por lo que aquí interesa, decide sobre la existencia o inexistencia de los poderes locales. Tal planteamiento teórico en sus consecuencias, que no en su fundamentación, sería también defendido desde las posiciones del absolutismo monárquico.

Quizá la primera voz que se alza con fuerza contra estas tesis centralizadoras del poder fue la del holandés Juan Altusio (1603) que, inspirándose en las soluciones de los pueblos germánicos y hebreos, defendió fórmulas federalistas para los nacientes Países Bajos. Su concepción, que implica la primera defensa del principio de subsidiariedad, serviría a la rehabilitación del poder

de las ciudades e influiría en la futura configuración de la distribución territorial del poder político en países como Estados Unidos. De hecho, las preguntas acerca de dónde ha de residir el poder –en niveles de gobierno más o menos cercanos al ciudadano- y cómo se debe articular éste –de forma más democrática o aristocrática- es el eje del debate constituyente en los Estados Unidos a partir de la Convención de Filadelfia. Aunque finalmente se impusieron las tesis más centralizadoras –y aristocráticas– del poder (Hamilton y Madison) no fue sino a cambio de una cierta entente con las más localistas y democráticas (Jefferson) en forma de Estado federal. Ese es el panorama que sorprendió a Tocqueville a principios del siglo XIX en su visita al nuevo Estado y que describió en *La democracia en América*: “La organización de las comunidades locales precedió a la del condado, la del condado a la del estado y la del estado a la de la unión”.

No es menos cierto que en el continente europeo se impondrían durante mucho tiempo las tesis de un liberalismo centralizador del poder. La impronta jacobina en pos de la igualdad marcaría, con la ayuda de la influencia napoleónica, el liberalismo del siglo XIX. Y en ese contexto el poder local es visto como el resultado de lo decidido en el centro del sistema por el parlamento, representante de la voluntad general. En cualquier caso, no todo el liberalismo fue en extremo centralizador. Así, por ejemplo, Benjamín Constant defendería una esfera de autonomía para los entes locales frente al poder de la voluntad general. Según este autor, “lo que interesa sólo a una parte se debe decidir sólo por esa parte” y, dado que los municipios tienen intereses que sólo a ellos incumben, éstos deben ser independientes para resolver sobre esos asuntos de su única incumbencia. Por eso afirmará la necesidad de introducir una suerte de federalismo en la administración interior del Estado. Reflexiones como las de Altusio y Constant y experiencias como las de Estados Unidos, a las que posteriormente se unirían muchos otros países que buscaron en la fórmula federal la solución a sus problemas particulares de articulación territorial (Alemania, Canadá, Suiza, y un largo etcétera) nos permiten vislumbrar una rica panoplia de alternativas a la distribución territorial del poder en un Estado constitucional, de las que España no es sino un caso particular.

Sea como sea, cuando hablamos de Estado unitario, federal, autonómico, regional, o, incluso de confederación nos estamos refiriendo a la organización territorial del Estado. De la misma forma que dividimos el poder estatal en un sentido funcional u horizontal –legislativo, ejecutivo y judicial- también lo podemos dividir en sentido territorial o vertical en diferentes poderes territoriales o, si se prefiere, en distintos niveles de gobierno que, en este caso, tienen que tener repartidas las competencias a ejercer. De esta forma podemos distinguir distintos tipos de Estado en función de esta distribución del poder territorial. Lo más normal es distinguir entre Estados unitarios caracterizados por tener un único nivel territorial de gobierno, el general o estatal que tiene concentradas todas las competencias –legislativa, ejecutiva y judicial– y Estados federales que tienen normalmente dos niveles de gobierno, el estatal-federal o territorial general y el de los estados-federados o de cobertura territorial parcial en el conjunto del Estado que, en este caso y entre ellos, pueden tener las anteriores competencias distribuidas de distintas formas, normalmente por materias o por funciones sobre materias. En uno u otro caso habría que unir el nivel de gobierno de las entidades locales que, según los casos, pueden tener una mayor o menor autonomía de acción. Por lo demás, el llamado Estado autonómico se suele conceptuar como estado federal aunque con algunos rasgos propios que lo asemejan al estado unitario y el llamado Estado regional suele ser asociado con un estado unitario con ciertas dosis de descentralización. En ocasiones ocurre que solo un parte del territorio del Estado está sometidos a procesos de federalización –si disponen de poder legislativo- o de descentralización –si no disponen de este poder legislativo (algunos territorios de Reino Unido, algunas regiones

de Italia, la región de los Asland en Finlandia, Groenlandia o las Islas Fèroe en Dinamarca; Azores y Madeira en Portugal, por poner algunos ejemplos). Los límites entre estas formas de Estado, en cualquier caso, no están claros y pueden evolucionar en el tiempo –por ejemplo, mayor o menor descentralización en los Estados unitarios o la evolución desde el federalismo dual (cada nivel de gobierno decide sin contar con el otro sobre las competencias atribuidas) hasta el federalismo cooperativo (los niveles de gobierno colaboran entre sí) en los Estados federales– y existe un profundo y debate sobre la conceptualización última de estas formas territoriales de Estado.

En otro orden de cosas, hay que advertir que la asunción de un criterio formal o nominal para distinguir unas conformaciones territoriales del poder estatal u otras, suele ocultar el funcionamiento real del poder desde la perspectiva territorial en los diferentes Estados. O, dicho de otra forma, hay grandes diferencias entre la configuración de los Estados unitarios y también en la configuración de los Estados federales. Por ejemplo, entre los Estados unitarios Francia ha sido tradicionalmente el mejor ejemplo de la centralización, aunque en los años ochenta del XX, procedió a implementar una tímida descentralización hacia entes locales y regionales; Reino Unido, que tradicionalmente había mantenido unos poderes locales importantes, procedió a una progresiva centralización en el XIX, que se acentuó en la década de los ochenta del XX, para retornar a un proceso descentralizador a finales de los noventa (autonomías de Escocia, Gales e Irlanda del Norte); Suecia, por su parte, dispone de un poder local que disfruta de una gran autonomía presupuestaria y reglamentaria que no legislativa. En los Estados federales, las diferencias en los repartos territoriales del poder entre cada nivel territorial pueden llegar a ser muy acusadas y, en muchos casos, están ligadas al origen de la federación: unir a Estados previamente independientes (Alemania, Suiza), resolver situaciones de independencia sobrevenida para realidades plurales y diferenciadas territorialmente (Canadá o Australia) o descentralizar Estados previamente centralizados (Austria, India, Sudáfrica o, recientemente, Bélgica). Estas reflexiones nos indican que debemos estudiar el caso concreto para conocer realmente cómo ha estado y está distribuido el poder en la actualidad desde un punto de vista territorial.

La Confederación, por lo demás, no es un Estado, sino una unión o liga de Estados que han puesto algunos asuntos en común, si bien los órganos que se crean a tal efecto no constituyen un Estado, no pueden relacionarse directamente con los ciudadanos, sus decisiones son aplicadas por los Estados miembros y cada Estado miembro permanece plenamente soberano por lo que conserva el derecho a abandonar la unión. Normalmente, lo que las confederaciones históricas han puesto en común es la gestión de las relaciones hacia el exterior y, más allá de este ámbito, han sido sumamente ineficaces salvo cuando de materias muy técnicas se ha tratado. Entre las experiencias históricas podemos mencionar las Ligas en la antigua Grecia y, ya en la modernidad, la Confederación de Suiza antes de 1840, la Confederación Germánica entre 1815 y 1866, los Estados Unidos bajo los artículos de la Confederación de 1781 hasta 1787 y, la más reciente, la Confederación Rusa a partir de 1991.

#### 4.2. El estado de las autonomías

España se inscribe en esta historia como un caso entre otros con los que comparte muchas de las características definidoras de los Estados constitucionales que se implantan sobre las bases del feudalismo anterior. La unión de las Coronas de Aragón y de Castilla en el siglo XV respetará la rica pluralidad política de la península ibérica. Desde un punto de vista jurídico-constitucional, una Corona reinaba en Estados diferenciados que cuentan cada uno de ellos con su propio

sistema político, de representación, ordenamiento jurídico, sistema fiscal, planta local o estructura judicial. En lo que hoy es España hace tan solo trescientos años convivían varios Estados en el sentido moderno del término.

El advenimiento de la nueva dinastía de los Borbones a principios del XVIII supuso un cambio profundo en ese escenario por la abolición de los fueros de los antiguos reinos y la unificación del derecho en torno a la Corona. Aun así esa unificación y centralización del poder no fue uniforme pues se respetaron algunos fueros territoriales como los vascos y navarros y buena parte del derecho civil foral en muchos otros territorios. Sobre esa base se construirá el Estado constitucional liberal a principios del siglo XIX que, pese a su talante centralizador, seguirá respetando algunos rastros de la antigua autonomía feudal. Sea como fuere, el advenimiento del romanticismo liberal y la pujanza económica de Cataluña condujo bien entrado el XIX a la renaixença de expresiones identitarias periféricas a las que seguirían otras como la vasca, la gallega o la valenciana. No se explica de otra forma el episodio de la II República que se quiso federal en la conformación del poder territorial.

No obstante, aquel intento fracasó, posiblemente porque sin sujetos políticos territoriales de fuste difícilmente se podía plantear ningún pulso a un poder fuertemente unitario y centralizado durante ya algo más de 150 años. Aun así, persistieron las tensiones, especialmente en Cataluña: la aceptación de la Mancomunidad de Cataluña de 1914 y su posible extensión a otros territorios (como pretendían, por ejemplo, las propuestas de crear una Macomunidad Valenciana por parte de la Diputación y del Ayuntamiento de Valencia en 1919). Sin embargo y una vez más, con la dictadura de Primo de Rivera y especialmente a partir de 1925, tras la aprobación del Estatuto Provincial, se impondría la línea centralista.

La II República quiso, de nuevo, dar solución a estos problemas territoriales –por entonces, a la reivindicación de autonomía de Cataluña se había sumado la de los representantes del País Vasco– planteando un Estado integral en el que los diferentes territorios pudieran adquirir un estatus de autonomía al modo de los estados federales. La experiencia se cerraría con un nuevo fracaso y, lo que es peor, con un conflicto civil armado que supuso muerte, exilio, retraso, pobreza, falta de libertad para nuestro país durante varias décadas. Esa experiencia marcaría la nueva forma de entender los equilibrios territoriales en el momento de la transición política a la democracia durante los años setenta.

La Dictadura de Franco se caracterizó por un fuerte centralismo que, pese a todo, respetó los fueros de algunas provincias –las consideradas amigas, como Álava– pero es obvio que pese a sus esfuerzos por borrar del mapa las aspiraciones autonomistas de los territorios periféricos no lo consiguió. Lo que es peor, en algún caso –País Vasco– se configuró un movimiento terrorista de carácter separatista –ETA– que marcaría profundamente las primeras décadas de la democracia. Además, otros territorios se sumaron con fuerza a las reivindicaciones autonomistas como Galicia, País Valenciano, Canarias y, a la postre, Andalucía. La futura Constitución democrática estaba obligada a atender una tensión no resuelta y lo hizo planteando, con ligeros matices, la solución de la I República, ahora en términos de Estado de las Autonomías.

El Estado de las Autonomías que establece la Constitución de 1978 es un sistema muy singular de articulación territorial nacido de la necesidad de llegar a un consenso entre fuerzas políticas y sociales con visiones muy alejadas sobre esta cuestión. No es extraño que el punto de equilibrio alcanzado –fruto de la correlación de fuerzas del momento– se encuentra a mitad

camino de una estructura territorial unitaria y una estructura territorial federal; elementos característicos de una y otra se entremezclan haciendo posible en principio que, según soplen los vientos de las mayorías políticas, la política territorial se acerque más a planteamientos unitarios o a planteamientos federales. Sin embargo y en la práctica, el punto de equilibrio ha ido inclinado hacia posiciones centralistas y deja sin resolver algunas de las necesidades básicas de todo sistema en el que existan autonomías territoriales como es, especialmente, la de su articulación funcional.

En la Constitución de 1978 en principio se diseña una distribución del poder estatal en tres niveles territoriales: estatal (órganos centrales); regional (comunidades autónomas); y local (municipios y provincias). A los tres niveles la Constitución les garantiza la autonomía para el gobierno de sus intereses según la distribución de competencias que la propia Constitución establece. Parece, pues, que tenemos –en términos sistémicos– un sistema político con una buena (adecuada) representación de sus territorios a los que, además, se les dota de poder para desarrollar políticas particulares según cada caso. Es más, si nos fijamos en la distribución de competencias efectuadas –funciones y materias– no parece en principio que ésta se aparte en demasía de lo que es habitual en los países de estructura federal del poder. Además, la distribución de competencias queda asegurada por unos Estatutos de Autonomía que, una vez aprobados por Ley Orgánica por las Cortes Generales, sufren una suerte de mutación en norma constitucional pues para su reforma en todos los casos pasa a ser imprescindible la propia voluntad autonómica (Aja, 1999). Esto es, con el Estatuto nace para la Comunidad Autónoma una garantía de naturaleza cuasi-constitucional por la que los órganos centrales del Estado no pueden variar unilateralmente esa distribución de competencias (la fijada por el bloque constitucional en expresión del Tribunal Constitucional).

A esos dos niveles de gobierno –mal llamados, dadas las confusiones que generan, estatal y autonómico–, se le suma el nivel local –municipios y provincias– que, según el artículo 137 de la Constitución también tiene garantizada la autonomía para el gobierno de sus intereses, si bien en este caso no recibe la atribución directa de unas competencias –funciones y materias–, aspecto éste que nos pone sobre la pista de un nivel de gobierno cuyo margen de poder real, necesariamente existente por voluntad del constituyente, queda supeditado, sin embargo, a la voluntad coyuntural del legislativo de los otros dos niveles de gobierno. Sea como fuere, tres niveles de gobierno con poder material o real, aun diferente entre sí, que definen una estructura federal para nuestro Estado.

Sin embargo, el sistema del Estado de las Autonomías se ha caracterizado por la ausencia o debilidad de otros elementos característicos en los Estados federales: una adecuada articulación entre los distintos poderes o niveles de gobierno; un tribunal neutral que resuelva los conflictos entre los distintos niveles de gobierno; o un suficiente y garantizado sistema de financiación para los distintos poderes o niveles de gobierno. La inexistencia de estos elementos debería haber puesto en guardia a los sustentadores –desde un punto de vista descriptivo– de la tesis federal sobre conclusiones apresuradas respecto a la naturaleza de nuestro Estado. Y es que si éste se puede calificar de federal sólo puede hacerse en un sentido –podríamos decir– light y muy poco halagüeño para un planteamiento normativo en clave federal.

En el fondo las tesis unitarias y centralizadoras balancearon de su lado el punto de consenso a través de una serie de salvaguardias que, a la postre, se han desplegado en toda su extensión –no tenía por qué haber sido así, pero así ha sido–. Además de las previstas de forma expresa para casos extremos, ya sea la del artículo 151.3 –leyes de armonización– o la del artículo 155 –

medidas de cumplimiento forzoso en caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte de una comunidad autónoma—, esas garantías de unidad y centralización en el marco del funcionamiento ordinario del Estado de las Autonomías han sido:

- en primer lugar, la legislación básica prevista para las materias más relevantes sobre las que las Comunidades Autónomas han previsto en sus estatutos que tendrán competencia en materia de desarrollo legislativo, reglamentación y ejecución;
- en segundo lugar, las materias transversales, como la economía, que se proyectan en el resto de materias legitimando cualquier intervención pese a la letra de los Estatutos;
- en tercer lugar, las políticas de fomento que, a través de subvenciones e inyecciones de capital desde el centro del Estado, condicionan las posibles políticas autonómicas en tantos otros sectores de actuación.

Si no más, estas plasmaciones del poder de los órganos centrales del Estado garantizados por el artículo 149.1 de la Constitución dejan la autonomía de las Comunidades Autónomas al albur de la voluntad del Estado central. Y en la práctica éste no ha dejado pasar la ocasión para desplegar el potencial de ese poder constitucionalmente garantizado. Por ejemplo, ha interpretado lo básico en sentido muy amplio o extenso hasta el punto de que el margen de maniobra para la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas queda reducido a cuestiones de detalle (no es extraño que los críticos de las autonomías, para más inri de las mismas, les afeen o critiquen la poca innovación de su desarrollo, cuando no el mimetismo de unas con otros, cuestionando su utilidad); o, por ejemplo, utilizando como excusa su competencia sobre cuestiones económicas para adentrarse en la regulación de aspectos esenciales de materias sobre las que en principio las Comunidades Autónomas tienen estatutariamente garantizada su capacidad normativa.

En fin, sin margen para innovar legislativamente y con un Tribunal Constitucional cuya composición es decidida por los órganos centrales del Estado, el poder de las Comunidades Autónomas queda reducido al de la reglamentación y de la ejecución. En términos generales, ese es el poder real de nuestras Comunidades Autónomas: ejecución de los deseos-mandatos expresados por las leyes de poder central del Estado. Por poner una nota de color al panorama autonómico cabría reconocer que, en el reparto, a las comunidades autónomas les ha caído en suerte la gestión de dos de las materias con más cuantía presupuestaria, la educación y la sanidad. Pero más allá de esta fortaleza en términos de gestión y poder presupuestario que permite a algunos afirmar con orgullo que nuestro país tiene un grado de descentralización superior al de muchos de los Estados federales del mundo, nuestro sistema de distribución territorial del poder queda supeditado a unas fuertes dosis de unidad y centralismo desde el punto de vista normativo, esto es, de lo que se puede en realidad hacer o no hacer con autonomía. Aspecto éste que queda finalmente atado y bien atado con un sistema de financiación que deja poco margen a las autonomías, pues no hay autonomía sin poder económico que la respalde.

#### 4.3. La creación de la UE

La Unión Europea es un producto histórico que, como otras experiencias anteriores pero desde su propia particularidad, intenta crear fórmulas de organización política a una gran escala territorial para facilitar la convivencia y la solución de los problemas sociales y políticos no sólo entre individuos sino entre sujetos políticos preexistentes, en nuestro caso, los Estados europeos.

La historia de la Unión Europea –que como tal empieza a mediados del siglo XX– tiene, sin embargo, claros antecedentes en otras formas organizativas anteriores: la extensión en el Mediterráneo de la República de Roma, el Imperio Romano, la República Cristiana, el Imperio Romano-germánico, el planteamiento universal de la República francesa, el Imperio napoleónico y otros intentos de generar estructuras políticas para el conjunto del continente europeo. Muchas de estas experiencias han marcado la cultura política europea y todavía hoy nos aportan enseñanzas sobre los problemas que tamaño empeño representa, al tiempo que nos ofrecen pistas tanto sobre los caminos a evitar como sobre los caminos a seguir.

La Unión Europea es el resultado de la terrible experiencia de la II Guerra Mundial. Los nuevos dirigentes europeos quieren entonces evitar a toda costa tropezar con los mismos problemas que ocasionaron esta cruel confrontación. Paradigmáticos de este deseo resultan el discurso de Churchill en la Universidad de Zúrich en 1946 y el llamamiento de Robert Schumann para que los países europeos pongan en común la gestión política de la producción y distribución del acero y el carbón en 1950. Un año después, 1951, se constituye la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). La historia de la Unión Europea propiamente dicha comienza con la firma del Tratado de Roma, por parte de Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo en 1957, por el que se crea la Comunidad Económica Europea (CEE), un mercado interior sin barreras comerciales. Un año después, a la supresión de aranceles, se suma la puesta en marcha de la Política Agrícola Común –en esencia, la subvención y garantía de los precios de los productos agrícolas, que no es otra cosa que la forma de compensar Alemania a Francia por la aceptación de la apertura comercial que beneficia especialmente al primer país–. En 1965 se fusionan los ejecutivos de los diferentes tratados creándose la Comisión Europea (CE) y el Consejo de la Unión Europea (CUE).

En 1973 se sumarían a la CEE Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (Noruega se quedó fuera porque sus ciudadanos no apoyaron en referéndum el tratado de adhesión). Mientras tanto se iba perfeccionando la organización de las instituciones europeas y ampliando el abanico de sus políticas. Así, por ejemplo, se constituye el Consejo Europeo, el Parlamento pasa a elegirse directamente por los ciudadanos de los Estados miembros, se dan los primeros pasos en política exterior con la llamada Cooperación Política Europea y, también, en materia de política de desarrollo regional –con el tiempo política estructural y de cohesión: fondos europeos para el desarrollo–.

No obstante, la crisis de los setenta ralentizó el propio desarrollo de la unión, por lo menos hasta que en los años ochenta, ante la competencia creciente de otras economías, se dieron nuevos impulsos. El Acta Única Europea de 1986 supuso la consolidación de las cuatro libertades de la unión: circulación de bienes, capitales, personas y servicios. Al tiempo se da entrada a nuevos países: Grecia (1982) y España y Portugal (1986).

Hay que esperar a la caída del mundo soviético en 1989 para que la unión de nuevo la integración. En 1990 se incorpora Alemania oriental. En 1992 se firma el Tratado de Maastricht, momento en el que la anterior Comunidad Europea adopta su nombre definitivo de Unión Europea y extiende su ámbito competencial a los asuntos de justicia e interior, política exterior y de seguridad común y la política de ciudadanía europea –protección diplomática común y voto en las elecciones municipales cualquiera que sea el país de residencia de la UE–. En 1995 se incorporan nuevos países: Austria, Finlandia y Suecia. En 2002 se implanta la moneda única, el Euro, bajo el control del Banco Central Europeo. En 2004 se incorporan diez nuevos países procedentes del antiguo bloque soviético: Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia,

Eslovenia, Lituania, Estonia, Letonia, Chipre y Malta. También en este año se impulsó la firma de un Tratado que pretendía dotar de naturaleza constitucional a la Unión pero, tras ser rechazado en referéndum por los ciudadanos de países como Francia o los Países Bajos, quedó aparcado.

Aun así en 2007 se firmó el Tratado de Lisboa, que sin ser propiamente constitucional, mejora sustancialmente la organización de la UE: incrementa el ámbito de las decisiones por mayoría cualificada para evitar estancamientos, amplía el ámbito de las decisiones conjuntas del Parlamento y del Consejo lo que otorga mayor peso al primero, crea nuevas instituciones como el Presidente del Consejo Europeo, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y, especialmente, establece la vinculación jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales para todos los países de la Unión. También en 2007 se incorporan nuevos países, Bulgaria y Rumanía. En Croacia, que suma así el país 28 de la UE. Han solicitado también su adhesión países como Bosnia-Herzegovina, Serbia-Montenegro, Macedonia o Albania que están a la espera de que fructifiquen las correspondientes negociaciones en marcha. Y, en sentido opuesto, Reino Unido ha solicitado su salida de la UE, el Brexit, que actualmente está en fase de negociación e implementación.

#### 4.4. Instituciones políticas y actores de la UE

La Unión Europea es un complejo organizativo donde cuanto menos hay que distinguir entre las instituciones políticas –Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo y la Comisión Europea–; las instituciones no políticas –Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo– junto con otros organismos –Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones, Banco Europeo de Inversiones, Defensor del Pueblo Europeo y Agencias Europeas-. Las instituciones políticas representan el entramado institucional fundamental de la Unión Europea junto con el Tribunal de Justicia.

**Parlamento Europeo:** Elegido por los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea en elecciones que se celebran cada cinco años. El Parlamento actual está conformado por 751 diputados que representan al segundo electorado más grande del mundo tras el de la India. Comparte con el Consejo la potestad legislativa y presupuestaria y le corresponde el control sobre el presupuesto de la Unión. La Comisión Europea es responsable ante el Parlamento que elige directamente al Presidente de la Comisión y aprueba también la designación de la Comisión en su conjunto.

**Consejo de la Unión Europea:** Es la institución que representa a los gobiernos de los Estados miembros. Se trata de un foro intergubernamental cuya presidencia es rotatoria con carácter semestral. Está formado por los ministros de los gobiernos nacionales de todos los países de la Unión Europea que se reúnen según el ámbito material que corresponda en cada caso. A su servicio está el Comité de representantes Permanentes de los Estados ante la Unión que son los que preparan sus reuniones, así como toda una serie de comités especializados. Comparte con el Parlamento la responsabilidad de aprobar las leyes y adoptar las decisiones políticas. Para adoptar sus decisiones en sectores “sensibles” se requiere unanimidad; si se trata de funciones legislativas compartidas con el Parlamento, lo normal es que se exija mayoría cualificada. El número de votos que le corresponde a cada Estado varía en función del tamaño de su población.

**Consejo Europeo:** Es un organismo intergubernamental conformado por los Jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros junto con el presidente permanente del Consejo y del presidente de la Comisión Europea. Su función es meramente de orientación política simbólica pues tiene vedada la facultad legislativa: se limita a fijar objetivos y líneas estratégicas en las

llamadas Cumbres Europeas que se celebran periódicamente. Su presidente es, simbólicamente también, el de la Unión Europea al ser el más alto representante de la UE en el ámbito de la seguridad exterior y de seguridad común. Se renueva cada dos años y medio con un máximo de dos mandatos.

Comisión Europea: Es el órgano ejecutivo de la Unión Europea encargado de realizar las propuestas legislativas al Parlamento, defender los tratados, hacer cumplir la legislación europea, gestionar el presupuesto, aplicar las políticas de la Unión y gestionar el funcionamiento ordinario del aparato administrativo de la Unión. Está compuesta por un número de comisarios que se corresponde con dos tercios del número de Estados miembros y es liderado por su Presidente. Cada comisario es el responsable de una cartera o ámbito competencial. Una vez nombrada la Comisión por el Parlamento sólo puede ser desplazada por una moción de censura apoyada por dos tercios de los parlamentarios europeos.

#### 4.5. El proceso político en la UE

Se ha dicho que los principios de funcionamiento en la Unión Europea responden al diseño que Jean Monnet hizo en sus inicios para la CECA (Torreblanca, 2010: 313). Para este político, impulsor de la integración europea “nada es posible sin las personas, nada es duradero sin las instituciones”. Los principios fundamentales en el funcionamiento de la UE serían:

1. Concepción de la Comunidad como una comunidad de derecho, lo que significa que la Unión Europea se rige por el principio de legalidad y es responsable de aplicar o controlar la aplicación del acervo comunitario que goza primacía sobre las normas nacionales y al que están sujetos todos los Estados miembros.
2. Independencia de las instituciones comunitarias. En ese sentido la Comisión y los comisarios que la integran representan los intereses de la Unión Europea y no de los países que son nacionales cada uno de ellos. Del mismo modo los funcionarios europeos deben lealtad a las instituciones europeas y no a los Estados de los que son nacionales.
3. Centralidad de la Comisión Europea como institución impulsora de los intereses del conjunto. En ese sentido tiene el monopolio de la iniciativa legislativa ante el Parlamento, lo que le convierte en el pilar central del sistema.
4. Equilibrio entre Estados grandes y pequeños. Los votos de cada Estado en el Parlamento y la Comisión están ponderados por el tamaño poblacional de cada Estado pero cada decisión es producto de votación democrática por lo que, por un lado, salvo que se requiera unanimidad, un Estado grande puede quedar en minoría y, por otro lado, se introduce como regla general las votaciones por mayoría cualificada para evitar en la medida de lo posible el bloqueo, al tiempo que se persigue que las decisiones se tomen por un amplio consenso.

En ocasiones se ha criticado el llamado “déficit democrático” en el funcionamiento de la Unión. Ciertamente que los ciudadanos solo están representados indirectamente, que existe una fuerte influencia de los grandes grupos organizados –lobbies y otros grupos de presión– en su funcionamiento ordinario y que el desarrollo de la Unión se haya acentuado en los ámbitos económicos, especialmente de liberación comercial, dejándose de lado durante bastante tiempo el pilar social de la Unión. En parte tales fallas han conducido a una cierta desafección entre los ciudadanos europeos que se ha materializado en una baja participación en las elecciones europeas y el rechazo de planteamiento de cariz constitucional para la Unión. Sin embargo, en otro sentido, se han señalado los rasgos más democráticos del proyecto, desde el

sometimiento a la ley y a los dictámenes y sentencias del Tribunal de Justicia Europeo, la vinculación de todos los Estados a la Carta Europea de Derechos Fundamentales, los pasos implementados hacia la ciudadanía europea –protección diplomática y participación en elecciones locales, por ejemplo-, además de la representación indirecta a través de representantes en el Parlamento Europeo y de los gobiernos de los respectivos Estados nacionales. Para muchos, estaríamos ante un experimento democrático a gran escala o democracia supranacional conformada a partir no de un único demos sino de una pluralidad de demos: demoi-cracia.

En torno a este debate se ha señalado la naturaleza compleja de la Unión Europea, una mezcla de organización internacional y de organización comunitaria, que tiene algunos rasgos de carácter estatal pero no llega a ser un Estado. Algunas instituciones de la Unión representan mejor el carácter intergubernamental de la UE como el Consejo de la Unión Europea o el Consejo de la Unión, mientras que otras representan mejor el carácter comunitario como la Comisión Europea y en parte el Parlamento. Aunque no es un Estado –carece de fuerzas armadas o policiales, de recursos financieros propios, se asienta sobre la voluntad de Estados soberanos y no puede contravenir las normas constitucionales de los Estados miembros (Scmitter, 1992)–, tiene algunos de sus rasgos como “la definición de unos poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) nítidamente articulados en una serie de normas de carácter constitucional (si no en el sentido formal, al menos sí en el sentido práctico) y con un sistema de organización de carácter federal o multinivel (europeo, nacional y subnacional o regional)” (Torreblanca, 2010: 322).

#### 4.6. El Estado y la organización del poder en un mundo globalizado

Desde las últimas décadas del siglo XX se viene cuestionando la viabilidad de los Estados para hacer frente a los retos de las sociedades actuales en un mundo globalizado. Sin embargo y pese a ello el Estado no ha encontrado sustituto como forma de organización política más allá de la creación de algunas organizaciones supranacionales a las que se delegan algunos ámbitos competenciales generalmente bajo el control y supervisión permanente de los propios Estados. De hecho, desde su propio nacimiento el poder soberano de los Estados definido por Juan Bodino como “perpetuo y absoluto” siempre ha estado en cuestión. Todos los Estados han estado y están condicionados por factores de carácter supranacional o internacional que doblegan en algún aspecto su voluntad.

Lo cierto es que a finales del XX se sucedieron una serie de transformaciones propiciadas por la revolución de las comunicaciones, los transportes y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Estas transformaciones han afectado con mucha intensidad y en un breve plazo nuestra forma de vivir generando algunos fenómenos a su vez novedosos, si no en su presencia sí en su intensidad. Así, por ejemplo, ha surgido un sistema económico mundial, legitimado en su configuración en buena parte por las tesis del neoliberalismo; se han revelado factores internacionales difícilmente controlables desde el Estado como los armamentos nucleares, el terrorismo internacional, el tráfico de estupefacientes o las migraciones masivas de personas; se ha producido una expansión de las comunicaciones transnacionales bien explicada como sociedad-red por Manuel Castells; la cultura se ha hecho cada vez más global con fenómenos perfectamente definidos de simbiosis cultural; junto con otros fenómenos adicionales.

La aparición de estos nuevos retos, sin embargo, no significa necesariamente la desaparición de los Estados. Ciertamente se ha propuesto en el plano teórico la necesidad de un gobierno global (Held) pero en la práctica está lejos de prosperar. La Organización de las Naciones Unidas, su

funcionamiento e impacto real, simboliza a la perfección las dificultades para tamaña empresa. Es verdad que ha crecido el número de organizaciones internacionales pero predominan claramente las de carácter intergubernamental y de mera colaboración. Allá donde más lejos se ha avanzado en la integración de políticas, la Unión Europea, se está muy lejos de alcanzar una integración completa y se han acrecentado en su interior las tensiones nacionalistas y segregacionistas. En la práctica, más bien parece que es la ausencia o debilidad del Estado la fuente de conflictos. Además, la globalización presenta unas derivadas de riesgo para la libertad y la igualdad de la ciudadanía que obliga a reforzar los poderes locales, entre ellos los Estados.

Como se ha dicho, la principal dificultad estriba en encontrar el “lugar de la acción” en un mundo globalizado o, lo que es lo mismo, hacer política para responder a los problemas de la realidad. Se necesita edificar un nuevo proyecto político que haga frente a los retos de la globalización desde el realismo. No parece una respuesta realista renacionalizar las políticas y cerrar los Estados al mundo. Parece más sensato adaptar a los Estados a la nueva realidad, hacerlos más versátiles y pluriformes, acomodarlos a nuevas formas de gobernanza. Fernando Vallespín ha señalado como respuestas realistas: integrar los problemas globales en el propio proceso de discusión interna (Habermas); crear partidos de carácter cosmopolita (Beck); potenciar la actividad de los grupos de la sociedad civil internacional; y abordar los cambios institucionales necesarios para fortalecer los factores de gobernabilidad.

#### 4.7. La gobernanza como nueva forma de régimen político

Se ha dicho que los territorios inteligentes son “los capaces de generar o incorporar los conocimientos necesarios para poner en valor de manera eficiente y racional sus recursos, con lo que se contribuye a mejorar las condiciones medioambientales y la calidad de vida de la sociedad” (Hermosilla, 2016: 17). En la nueva coyuntura de la globalización y de la incertidumbre sistémica, cada territorio, cada Estado, cada región, cada municipio debe buscar su propio camino, conocer sus recursos, valorar sus potencialidades, consensuar su proyecto de futuro y armarse de la voluntad necesaria para emprender el reto del desarrollo. No caben las soluciones fáciles ni simplistas. Los métodos tradicionales basados en un enfoque predominantemente económico, y pensados de arriba abajo, están obsoletos. Por eso, desde hace unas décadas se han ido abriendo camino nuevas estrategias de cooperación, vertical y horizontal, entre esferas de gobierno, nuevas iniciativas participadas por diversos actores para favorecer la promoción de los territorios y nuevos enfoques estratégicos. La concepción cada vez más extendida del desarrollo es la de fomentar planteamientos estratégicos holísticos que aprovechen todos los recursos materiales y humanos de un territorio, que estimulen el aprendizaje y la innovación, que aprendan de las buenas prácticas de otros y establezcan sus valores diferenciales, que movilicen a la población y ha hagan protagonista de su futuro (Pike et al., 2006). En términos políticos, se necesita gobernanza democrática.

Las definiciones sobre la gobernanza son múltiples en la literatura científica sobre la materia y todas ellas hacen referencia a las técnicas e instrumentos para conseguir una gestión política estratégica que combine las iniciativas e intereses de la sociedad, el Estado y el mercado. Para Pascual Esteve es “un modo de gobernar en que lo prioritario es gestionar las relaciones entre los principales sectores implicados para construir colectivamente y de manera compartida la ciudad (el territorio, a nuestros efectos)” (Pascual Esteve, 2011: 89). A juicio de este autor, el objetivo general de la gobernanza democrática se centra en el desarrollo humano del grupo que se tome de referencia, ya sea local, regional, estatal o supraestatal, para lo cual sólo existe un camino que es la mejora de la capacidad de acción de ese grupo en términos organizativos y eso

pasa por la contribución de todos, esto es, por un trabajo en red que debe articularse por los gobiernos democráticos representativos en cada nivel o escala territorial de referencia. La gobernanza o gobierno en red significa, como bien señalaban I. Blanco y R. Gomà, el reconocimiento de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político; un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, lo que significa la adopción de nuevos roles e instrumentos. La buena gobernanza democrática, simbolizaría la transición desde estructuras verticales y jerárquicas a estructuras más horizontales, participadas, reticulares y porosas. La gobernanza implica, esencialmente, gobierno multinivel, en red y participativo donde los Estados son un actor, principal e importante pero no único, en el nuevo marco de la globalización.