

La dimensión territorial: nacionalismos y regionalismos ante la Europa de las regiones

The territorial dimension: nationalisms and regionalisms on the Europe of the Regions

Albert Francesc MAINZER CARDELL
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

Este artículo aborda la relación entre el desarrollo del Estado de las Autonomías y el proceso de integración europea desde una perspectiva política e intelectual. Lo hace contraponiendo las diferentes concepciones existentes en torno a una Europa de las Regiones tanto desde las instituciones comunitarias como desde los partidos políticos nacionalistas de ámbito subestatales, con especial referencia a sus interacciones con sus homólogos ideológicos europeos. El artículo centra su mirada en la etapa que transcurre entre la solicitud de adhesión española a las Comunidades Europeas y la aprobación del Tratado de Maastricht, período en especial en el que se producen los debates y reflexiones sobre el modelo de Europa al que las Comunidades tienden en el camino hacia la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE

Regionalismo; integración europea; Europa de las Regiones; descentralización.

ABSTRACT

This article addresses the relationship between the development of the decentralised state in Spain and the process of European integration from a political and intellectual perspective. It does so by contrasting the various ways of understanding the concept of a Europe of the Regions both from the EC institutions and from sub-state level nationalist parties, with paying particular attention to the latter's interactions with their European ideological counterparts. The article focuses on the period between the Spanish application for accession to the European Communities and the signature of the Maastricht Treaty, a period notable for debates and reflections on the model of Europe favoured by the European Communities on their path towards European Union.

KEYWORDS

Regionalism; European integration; Europe of the Regions; decentralization.



CÓMO CITAR/ HOW TO CITE: Albert Francesc MAINZER CARDELL, “La dimensión territorial: nacionalismos y regionalismos ante la Europa de las regiones”, *Rubrica Contemporanea*, vol. XIII, n. 26 (2024), pp. 65-78.



Artículo recibido el 1-11-2023 y admitido a publicación el 29-2-2024.

<https://doi.org/10.5565/rev/rubrica.361>

Rubrica Contemporanea, vol. XIII, n. 26, 2024
ISSN. 2014-5748

La segunda mitad del siglo XX europeo ha estado marcada, en lo que se refiere a la evolución de los estados, por una gradual pérdida de competencias, que contrasta con la igualmente progresiva tendencia que durante el siglo XIX y la primera mitad del XX los había conducido a adquirir protagonismo en una centralización sin precedentes¹. Esta pérdida de competencias se hizo efectiva a través de dos procesos distintos. Por un lado, el proceso de construcción europea y la creación de instituciones de ámbito supranacional, con capacidad de legislación y ejecución de políticas en amplias áreas temáticas, ha conllevado la pérdida hacia arriba de competencias hasta entonces reservadas a los estados. Por el otro, la progresiva aparición de niveles institucionales descentralizados, a medio camino entre el Estado y el municipio, ha supuesto la transferencia de poderes hacia abajo, lo que ha acercado la toma de decisiones a la comunidad en ámbitos que le son próximos.

La convergencia de estos procesos se ha dado a conocer como la *Europa de las Regiones*. Se trata de un concepto que, tal y como afirma Cesáreo Aguilera de Prat, ha sido interpretado de dos formas distintas. Por una parte, existiría la interpretación en clave tecnocrática, para la que esta *Europa de las Regiones* es una forma de racionalizar la gobernanza a nivel administrativo. Por otra, estaría la escuela política y que abanderan los partidos nacionalistas de ámbito sub-estatal. Esta segunda concepción bebe del federalismo integral, surgido en el período de entreguerras y postulado por ideólogos como Denis de Rougemont o Alexandre Marc. Se basaría en un “rediseño de la UE para diluir los [...] Estados-Naciones” en beneficio de las regiones étnico-lingüísticamente homogéneas².

66

El concepto de la Europa de las Regiones viene muy ligado a su vez al principio de subsidiariedad. Este postula que la toma de decisiones en cada área competencial debe realizarse en el nivel más cercano al ciudadano en el que esta competencia se pueda ejecutar de forma efectiva. El término subsidiariedad ha tenido distintas concepciones según la escuela de pensamiento que lo planteara, según recoge Andreas Føllesdal. Una primera concepción sería la que postula Althusius, que lo define como el carácter fundamental de las comunidades y asociaciones a la hora de garantizar, de forma subsidiaria, las necesidades individuales, lo que determina además que la autoridad política proviene de acuerdos entre asociaciones y no entre individuos. Una segunda concepción sería la planteada por los confederalistas de la Norteamérica de finales del XVIII, que vieron la subsidiariedad como la capacidad de cada individuo de tomar decisiones en asuntos que le afecten y sin dañar a otros. Una tercera concepción, más ligada al pensamiento federalista en el ámbito económico, sería la que considera que las competencias y costes de los bienes públicos deben recaer en las personas que se benefician de ellos, defendiendo con esto una descentralización como método preferido para acercar estos bienes y servicios a su público por una cuestión de eficiencia. La cuarta, y última, concepción proviene de la tradición católica, fue presentada a fines del siglo XIX por el papa León XIII en la encíclica *Rerum novarum* y desarrollada posteriormente por el papa Pío XI. Esta concepción defiende que el Estado debe garantizar al máximo el bienestar de las clases populares, minimiza la necesidad de actuar para proporcionarles asistencia, pero la proporciona cuando fuera necesario. En la encíclica *Quadragesimo Anno* de Pío XI se desarrolla algo más esta concepción, al plantearse la necesidad de

1. Hendrik SPRUYT, “The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State”, *Annual Review of Political Science*, 5 (2002), pp. 133-135.

2. Cesáreo AGUILERA DE PRAT, “De la “Europa de las Regiones” a la Europa con las regiones”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, 2 (2006), p. 53.

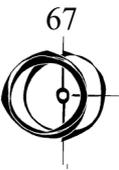
garantizar la autonomía individual y minimizar la intervención estatal, que solo se desarrollaría cuando un nivel inferior pudiera hacerlo³.

En lo referente a las regiones y niveles administrativos subestatales, este principio no ha sido aplicado con gran vehemencia, ya que el debate se ha centrado en dirimir disputas entre los niveles estatal y europeo⁴. Aun así, su incorporación al marco legislativo europeo ha dado pie a que las regiones se beneficien de él y a que se pueda entrever un proceso de regionalización a su influjo.

Objetivos y marco metodológico

Esta investigación tiene como finalidad hacer frente a varios objetivos. En primer lugar, se pretende definir qué modelos defienden estas fuerzas políticas nacionalistas subestatales españolas en lo referente a la integración europea y al rol de las regiones en esta, especialmente en el marco cronológico marcado tanto por el despliegue del Estado autonómico bajo el nuevo modelo constitucional acordado en 1978 como por el proceso de adhesión a las Comunidades Europeas y el camino hacia la Unión Europea. En este sentido, la etapa que va de 1977 a 1992 presenta un especial interés, puesto que primero se produjo el debate en torno a la descentralización del Estado español y después los grandes procesos de debate y reflexión sobre el modelo institucional de la Europa Comunitaria en la segunda mitad de la década de 1980, y en particular del rol de las regiones. En segundo lugar, se busca entender si estos modelos se pueden entender como parte de una misma visión respecto al porvenir de la integración europea compartida por los partidos políticos de esta tipología en el resto de Europa Occidental.

La investigación presentada en este artículo se ha desarrollado a partir del análisis de documentación generada por los partidos nacionalistas subestatales más significativos del España en los años objeto de análisis. Este conjunto de documentación ha sido consistente en, principalmente, programas electorales, informes, ponencias y declaraciones. Para la contextualización de los principales objetos de estudio, se han incorporado también artículos de prensa, intervenciones parlamentarias, así como actas de los encuentros de la Alianza Libre Europea (ALE).



La regionalización en el marco de la integración europea

El desarrollo del proceso de construcción europea coexiste, ya desde los años 1950, con una serie de procesos de descentralización estatal en sus propios estados miembros. Si bien Alemania Occidental ya contribuyó a fundar el club bajo su modelo federal recuperado tras la guerra, muchos de los demás estados llevaron a cabo sus propios procesos de descentralización política o administrativa una vez que las Comunidades Europeas arrancaron como marco de cooperación. En el caso de Francia, en 1956 el territorio del Estado se dividió en 22 regiones con una función meramente administrativa en el plano económico y que no vio un desarrollo más político hasta las décadas de 1970 y 1980, en que se crearon asambleas y su elección directa por parte de la ciudadanía de las propias regiones, si bien con unas competencias todavía muy reducidas –

3. Andreas FØLLESDAL, "Competing conceptions of Subsidiarity", *Nomos*, 55 (2014), pp. 215-219.

4. Anwen ELIAS, *Minority Nationalist Parties and European Integration*, Abingdon, Routledge, 2009, pp. 10-11, <https://doi.org/10.4324/9780203888643>.

principalmente en materias administrativas– en comparación con la mayoría de los modelos regionales del entorno en aquellos tiempos. Si bien en el caso francés cabe destacar la presencia relativamente fuerte de movimientos nacionalistas en Alsacia, Bretaña y Córcega, lo que ha resultado en el caso de Córcega en que la isla se dotara en 1991 de un estatuto legislativo propio. Bélgica vivió también su propio proceso de evolución de un modelo centralizado a uno federal, alentado por el conflicto entre las comunidades francófona y neerlandófona, que llevó en 1970 a la reforma constitucional que creó las comunidades lingüísticas, en 1980 son acompañadas por las regiones territoriales. Este modelo quedó sellado en 1993 al aprobarse la reforma constitucional que consagró al país como un Estado federal.

Las Comunidades Europeas no son ajenas a la concurrencia de estos procesos y, desde una óptica tecnocrática de la regionalización, desarrollaron su propia política regional en la década de 1970. Esta nació como una estrategia con la que solucionar las diferencias, en cuanto a desarrollo socioeconómico, entre las distintas regiones de la Comunidad Europea. En resumen, y tal y como afirman Bufacchi y Garmise, el objetivo era implantar una suerte de marco de justicia social centrado en las regiones en vez de en la ciudadanía⁵. Su creación se produjo en el marco de la etapa de profundización del proceso de integración hacia una vertiente más política, siendo esta época aquella en la que se establecieron otras formas novedosas de integración, como la Cooperación Política Europea (embrión de la Política Exterior y de Seguridad Común) o la decisión de lanzar la Unión Económica y Monetaria, así como la primera ampliación de 1973. Para Dignan, la política regional no había tenido hasta el momento una relevancia específica dentro de la planificación de la CEE, dada la relativa homogeneidad entre la gran mayoría de las regiones de los seis estados fundadores, cosa que cambió con la idea de impulsar la UEM. Aun así, en los años previos se habían ido dando pequeños pasos por parte de la Comisión Europea en el camino del reconocimiento de la problemática del desarrollo regional, e incluso se creó en el seno de la Comisión una Dirección General para Asuntos Regionales (DG XVI) en 1967⁶.

La decisión de establecer una política regional comunitaria vino dada a partir de la publicación de diversos informes de las instituciones comunitarias, como el Informe Werner de 1970, que en los primeros años de la década ya estableció la necesidad de crear instrumentos específicos para la solución de problemas regionales⁷. Este informe determinaba que las desigualdades regionales podían suponer un problema para la consecución de la UEM⁸. Tal y como apuntan Mawson *et al.*, existían ya una serie de herramientas financieras cuyo objetivo era en parte dar solución a dicha problemática regional. Eran el Fondo de Garantía Agrícola, el Fondo Social Europeo y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. El problema de estas herramientas es que eran

5. Vittorio BUFACCHI y Shari GARMISE, “Social Justice in Europe: An Evaluation of European Regional Policy”, *Government and Opposition*, 2 (1995), pp. 185-186, <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1995.tb00122.x>.

6. Antonio VARSORI, “European regional policy: The foundations of solidarity”, en M. DUMOULIN, *The European COMMISSION 1958-72. History and Memories of an Institution*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2014, pp. 411-425.

7. John MAWSON, Mário RUIS MARTINS y John GIBNEY, “The Development of the European Community Regional Policy”, en Michael KEATING y Barry JONES (eds.), *Regions in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1985, p. 22.

8. Tony DIGNAN, “Regional disparities and regional policy in the European Union”, *Oxford Review of Economic Policy*, 11 (1995), pp. 64-95, <https://doi.org/10.1093/oxrep/11.2.64>.

aplicadas de forma individual, sin una perspectiva global o centrada en los problemas regionales. Por todo esto, en 1975 se estableció la política regional comunitaria, que ya en la cumbre de París de 1972 se había anunciado, pero se había visto ralentizada a causa de la crisis energética y de las diferencias entre estados miembros a la hora de definir su alcance final, con una propuesta muy ambiciosa por parte de la Comisión que acabó reducida en escala en el acuerdo final⁹. La política regional se trasladó al plano práctico en la forma del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, diseñado para apoyar las políticas regionales de los estados miembros, así como en la creación de un Comité de Política Regional encargado de coordinar esas políticas regionales estatales.

De forma similar a estos casos estatales, España lleva a cabo su propio proceso de descentralización, con las instituciones europeas de trasfondo, pero muy lejano, al desarrollarse ambos procesos en paralelo a lo largo de la misma etapa cronológica. El proceso autonómico español, por un lado, tuvo su desarrollo a partir de 1977 con los primeros entes preautonómicos, como la restauración de la Generalitat de Catalunya o el Consejo General Vasco (1978). Tras la aprobación de la nueva Constitución en diciembre de 1978, entre 1980 y 1983 la totalidad del territorio español peninsular e insular se constituyó en 17 comunidades autónomas con un grado asimétrico de competencias.

Mientras tanto, en 1977, el Gobierno español hizo llegar a la Comisión de las Comunidades Europeas su solicitud de adhesión, que tras el visto bueno desde Bruselas llevó al inicio de las negociaciones en 1979. A pesar de esta coincidencia temporal, la cuestión autonómica no representó ningún papel en las negociaciones que tuvieron lugar en aquellos años entre las autoridades españolas y comunitarias. Esta falta de presencia del autonomismo en las negociaciones no quiso decir tampoco que la existencia de este proceso fuera totalmente ignorada. La Comisión no se mantuvo completamente ajena al proceso autonómico español, y llevó a cabo una tarea sobre todo de seguimiento¹⁰. Esta se llevó a cabo tanto en lo legislativo como en lo ejecutivo, con la recepción de varias delegaciones de gobiernos autonómicos. A modo de ejemplo, en esos años Jordi Pujol realizó algunos viajes a Bruselas, en uno de los cuales se llegó a entrevistar con el presidente de la Comisión, Gaston Thorn, y con el comisario Lorenzo Natali¹¹.

En cuanto a las negociaciones de adhesión, en todo caso, la presencia del Estado autonómico como tema de conversación fue mínima. Ni tan siquiera en los documentos que forman parte del dossier de las conversaciones sobre la aplicación de la política regional comunitaria en España hubo mención alguna a las administraciones autonómicas. De la parte del Gobierno español, la atención a la política regional europea como punto de interés residía en la voluntad de hacer uso de ella para el desarrollo económico de las regiones españolas y acercar a España a los niveles de desarrollo de las Comunidades Europeas¹², aunque el estado autonómico y su despliegue tuvieron poco más que una breve referencia en algún que otro documento durante el proceso negociador.

9. MAWSON, MARTIN y GIBNEY, “The Development of the European Community Regional Policy”, p. 26.

10. En este sentido, es de interés el dossier BAC-147/1991_0370, conservado en el ARCHIVO HISTÓRICO DE LA UE (AHUE), que refleja la documentación y correspondencia recopilada por la DG I (RELEX) sobre el proceso de regionalización español.

11. Andrés ORTEGA, “Jordi Pujol destaca en Bélgica el europeísmo de Cataluña”, *El País*, 24-1-1984.

12. ARCHIVO DEL CONSILIUM [en adelante, AC], CM5, c. ADH3.37, carp. 3, doc. T/TAS/13/80. “Negotiations for the accession of Spain to the Community. Regional Policy”, 1980.



En cambio, la cuestión del Estado de las Autonomías y de la relación de las regiones españolas con las Comunidades Europeas sí suscitó el interés de algunos de los miembros del Parlamento Europeo en los años previos a la adhesión. Desde 1977, en varias ocasiones el asunto de la regionalización o de las regiones españolas estuvo presente en el pleno, siendo objeto de interés por parte de representantes de partidos tanto de ámbito no estatal (como el *Rassemblement Wallon* o la *Volksunie*) como de otros de ámbito estatal. Estas preguntas, por las respuestas que suscitaron de la Comisión, arrojan algo más de luz respecto a su posición sobre el tema. El primer parlamentario en mostrar su interés por el asunto fue el laborista británico Tam Dalyell¹³. En octubre de 1977, este preguntó respecto a la forma en que se preveía la representación de Cataluña ante las Comunidades Europeas¹⁴. Ante esta cuestión, la Comisión fue clara al definir que las relaciones exteriores eran una competencia del Estado español y que, por tanto, no era un asunto que debiera plantearse en las conversaciones con el Gobierno español.

Una vez iniciadas las negociaciones de adhesión, y con un Parlamento Europeo ya elegido de forma directa mediante sufragio universal, en 1980 se planteó la cuestión de la participación de las regiones españolas, esta vez en las negociaciones de adhesión. Se hizo a través de dos propuestas de resolución planteadas por los diputados nacionalistas flamencos Maurits Coppieters¹⁵ y Jaak Vandemeulebroucke¹⁶, para instar a la participación de los gobiernos vasco y catalán, y del gallego respectivamente, en las reuniones de preparación del Acta de Adhesión. En estas mociones se aludía como motivos para su inclusión en el proceso de adhesión, tanto a la existencia de áreas competenciales de su ámbito que iban a ser reguladas por legislación comunitaria como a la adquisición de instituciones de autogobierno. Ambas mociones fueron referidas al Comité de Asuntos Políticos del Parlamento, sin haber encontrado el resultado de su debate en aquella instancia. El asunto regional reapareció en marzo de 1983 al presentar el nacionalista valón Paul-Henry Gendebien una propuesta de resolución relativa a los problemas regionales en España en lo relativo al proceso adhesión del país a las Comunidades¹⁷. Esta resolución planteaba la disparidad socioeconómica de las regiones

13. Dalyell es conocido por formular en 1977 lo que se ha dado en conocer como la *West Lothian question*. Este dilema planteaba la paradoja de que, en el caso de producirse una descentralización del Reino Unido de forma asimétrica (con un autogobierno para Escocia y Gales, pero no para Inglaterra), los diputados electos por circunscripciones escocesas y galesas podrían pronunciarse respecto a asuntos que afectarían únicamente a Inglaterra mientras que, por otro lado, los diputados electos por circunscripciones inglesas no podrían hacerlo en aquellos mismos asuntos en el ámbito escocés y galés, al encontrarse esas áreas en el marco de sus respectivos gobiernos descentralizados.

14. AC, CM5, c. ADH3.170, carp. 1, “Extrait du ‘Journal Officiel’ des Communautés Européennes. No221/236”, 10-1977.

15. AC, CM5, c. ADH3.170, carp. 6, doc. 1-190/80, Maurits Coppieters, “Proposition de résolution présentée par M. Coppieters conformément à l’article 25 du Règlement sur la participation d’une représentation des gouvernements du Pays basque et de Catalogne aux négociations relatives à l’adhésion du Royaume d’Espagne à la Communauté européenne”, 1980.

16. AC, CM5, c. ADH3.170, carp. 6, doc. 1-15/81, Jaak Vandemeulebroucke, “Motion for a resolution tabled by Mr Vandemeulebroucke pursuant to Rule 25 of the Rules of Procedure on the representation of the government of Galicia at the negotiations on the accession of the Kingdom of Spain to the European Community”, 1981.

17. AC, CM5, c. ADH3.170, carp. 6, doc. 1-1330/82, Paul-Henry Gendebien, “Motion for a resolution tabled by Mr Gendebien pursuant to Rule 47 of the Rules of Procedure on regional problems of Spain in the light of Spanish accession to the European Community”, 1982.

españolas como un reto para la política regional europea y solicitó a la Comisión la elaboración de un informe junto con la Administración española y las de las autonomías.

El desarrollo del marco autonómico tras la adhesión

La entrada de España en las Comunidades Europeas supuso un cambio del paradigma en el que se movía el Estado, tanto en su nivel central como en el de las administraciones autonómicas. La pertenencia a las Comunidades supuso que la legislación española debía adecuarse a la emanada de las instituciones comunitarias con capacidad legislativa y, en ese mismo sentido, también debía hacerlo la legislación autonómica, que veía sus competencias recién adquiridas acotadas por esta realidad. Este asunto revistió especial importancia en estos años, ya que supuso una limitación fáctica de la autonomía regional. No solo eso, sino que, dada la arquitectura institucional de las Comunidades Europeas, el Estado tenía voz y voto sobre competencias que habían sido transferidas a las comunidades autónomas, mientras que estas no disponían de capacidad de decisión en ese marco.

Esta situación llevó a que en aquellos años se produjera un debate sobre las formas de garantizar la participación autonómica en la toma de posiciones del Gobierno del Estado en el Consejo de las Comunidades Europeas. Paradójicamente, esta nueva realidad comportó la asunción de competencias en nuevas áreas en las que la participación de las autonomías no se había previsto. Un ejemplo de esto fue el campo de la acción exterior. La nueva situación dio pie a una asunción de competencias en materia de relaciones exteriores por parte de las comunidades autónomas que, de forma indirecta gracias a la apertura de oficinas en Bruselas, recibió del Tribunal Constitucional (TC) un reconocimiento a su capacidad en materia de relaciones exteriores en ámbitos de su competencia¹⁸. Esta apertura de oficinas tenía como objetivo garantizar el contacto de las administraciones autonómicas con las instituciones europeas. La presencia regional a través de delegaciones se convirtió en habitual en la década de 1990 gracias a hitos como la creación del Comité de las Regiones o la ya mencionada sentencia del TC de 1994, que avalaba la compatibilidad de la existencia de estas con la legislación española¹⁹.

Otro ámbito en el que se produjo una adquisición de competencias fue el de la adopción de posicionamientos estatales en el Consejo de las Comunidades, en colaboración con el Gobierno del Estado. Tal y como plantea Pérez Calvo, y como ya se ha explicado hace unas líneas, la integración en las Comunidades Europeas trajo consigo la posibilidad de una reducción de competencias para las comunidades autónomas al estar algunas de sus áreas de actuación entre las competencias compartidas con las Comunidades Europeas, donde hasta la creación del Comité de las Regiones en 1993 las administraciones regionales no dispusieron de voz²⁰. De cara a facilitar la participación de las autonomías en estos ámbitos de competencia compartida, en 1988 el Gobierno del

18. Margarita CORRAL SUÁREZ y Alberto HERRERO DE LA FUENTE, “La adhesión de España a la Comunidad Europea, factor desencadenante de la acción exterior de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 29 (2015), p. 153.

19. Miriam NOUVILAS RODRIGO, “Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 99 (2012), p. 116.

20. Alberto PÉREZ CALVO, “Participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición que el Estado ha de trasladar a las instituciones comunitarias”, *Documentación Administrativa*, 232-233 (1993), pp. 250-251.

Estado creó la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) como espacio de debate informal entre él y los gobiernos autonómicos para fijar de manera conjunta los posicionamientos del primero ante el Consejo. A su vez, este espacio tenía como función garantizar que las comunidades autónomas participasen de la implementación de la legislación europea. En 1992 se alcanzó un acuerdo para su institucionalización, si bien fue en 1994 cuando este órgano se dotó oficialmente de normas de funcionamiento²¹. En 1997 se reguló por ley este mecanismo de participación con la aprobación de la Ley 2/1997, que convertía a este foro –ahora Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)– en un espacio oficialmente definido.

Las visiones de los partidos nacionalistas regionales en España sobre el modelo comunitario europeo

Hemos visto cómo el proceso se desarrollaba desde las instancias administrativas, pero junto a estas tenemos una serie de actores que intervinieron en el proceso desde su posición de jugadores en el tablero institucional. Se trata de los partidos nacionalistas subestatales (PNSE). En la España postfranquista, estas fuerzas tuvieron un papel de gran relevancia en la política estatal, y algunas de ellas alcanzaron un poder especialmente destacado en el nivel autonómico. En España existe una amplia gama de PNSE en activo desde las décadas de 1970 y 1990, por lo que nos centraremos en los más significativos de esos años: *Convergència i Unió* (CiU), *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), *Eusko Alkartasuna* (EA), *Herri Batasuna* (HB) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV).

CiU, como coalición, mantuvo una visión del proceso de integración europea favorable desde el primer momento, y desde 1982 se pueden encontrar referencias a su apoyo al concepto de la Europa de los Pueblos. No fue hasta 1985 cuando la coalición empezó a desarrollar su modelo de Europa y del rol de las regiones en ella. Durante los años que siguieron, y hasta la aprobación del tratado de Maastricht, CiU centró su modelo en este ámbito en varias propuestas-fuerza que se convertirían en recurrentes durante este período:

- Circunscripción electoral autonómica. Ya en 1985, CiU hablaba de la necesidad de una ley electoral propia para el Parlamento Europeo que recogiera como sistemática la creación de circunscripciones electorales regionales de cara a preservar la diversidad regional²².
- Participación regional en la gobernanza europea. Desde 1986, CiU planteó una segunda cámara –en la forma de un “Senado Europeo”– que acompañara al Parlamento y que dotara a las regiones de un espacio en el que ser partícipes del proceso legislativo comunitario, reclamando para la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) un espacio privilegiado como núcleo a partir del que crear aquel órgano²³.

21. Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 294-295 (2004), p. 109.

22. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 26-2-1987, “Debates de totalidad sobre iniciativas legislativas: Al proyecto de ley orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación de las Elecciones al Parlamento Europeo”, https://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/DS/PL/PL_033.PDF (consulta: 5-10-2023).

23. ARXIU DOCUMENTAL DEL PDECAT (en adelante, PDeCAT), *Convergència i Unió*, “Programa eleccions al Parlament de Catalunya”, 1988.

- Lengua catalana. La coalición planteó en múltiples ocasiones la oficialidad de la lengua catalana en las instituciones comunitarias.

ERC, por su parte, mantuvo desde el primer momento de esta etapa una postura de defensa inicialmente de un modelo de confederación de naciones europeas²⁴, que con el tiempo se clarificó en otro de federación de naciones europeas²⁵. A partir de 1986, el partido concretó sus propuestas siguiendo unas líneas muy similares a las de CiU:

- Circunscripción electoral autonómica. Desde 1986, ERC apostó por la elección del Parlamento Europeo en base a circunscripciones regionales.
- Participación autonómica en Europa. ERC buscó que las regiones tuvieran una participación directa en las instituciones europeas, y para ello planteó la creación de una “*segona cambra de representació territorial dels pobles i regions*”²⁶.
- Fortalecimiento competencial de las regiones. El partido explicó que su apuesta por una Europa de tipo federal tenía como resultado previsto un fortalecimiento competencial para las regiones, un desarrollo que además se atisbaba como una posibilidad de conseguir la unidad de los *Països Catalans*.

HB no se expresó en lo referente al proceso de integración europea hasta 1985, cuando en su informe sobre la coyuntura política de Euskadi el Comité de Relaciones Exteriores de HB se criticaba la entrada a la CEE, a la que tildaba de estructura al servicio del sistema capitalista internacional²⁷. Esta oposición se detalló en 1986, cuando esta coalición elaboró un folleto formativo dentro de la serie *Hausnartzen* dedicado a la CEE, en el que se expresaba la oposición tajante a esta y al proceso de integración europea, al que se veía como parte de un mismo problema junto a la participación en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pero planteando en cambio un apoyo fugaz a la idea de unos Estados Unidos de Europa en un modelo de Europa de los Pueblos²⁸.

El PNV llegó a la etapa de la adhesión con una trayectoria a sus espaldas de conformación de una política europea estrechamente vinculada a los movimientos europeístas y federalistas de la posguerra europea²⁹, como la *Union of European Federalists* (UEF), el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo Internacional (CFEME) o los Nuevos Equipos Internacionales (NEI) de la democracia cristiana. Así, el PNV mantuvo una apuesta por una Europa federal. Igual que los demás partidos, fue a partir de 1985 cuando empezó a concretar su modelo territorial e institucional para Europa en torno a varios ejes:

24. ARCHIVO DE LA FUNDACIÓ JOSEP IRLA (en adelante, FJI), Esquerra Republicana de Catalunya, “Projecte de declaració de principis bàsics”, 1978.

25. FJI, Esquerra Republicana de Catalunya, “Declaració ideològica d’Esquerra Republicana de Catalunya”, 1980.

26. FJI, Esquerra Republicana de Catalunya, “16è Congrés nacional d’Esquerra Republicana de Catalunya. Ponència nacional”, 1989.

27. FUNDACIÓ SANCHO EL SABIO (en adelante, FSeS), c. MAN500, Comité de Relaciones Exteriores de Herri Batasuna, “Análisis de la coyuntura política en Euskadi”, 1985.

28. HERRI BATASUNA (ed.), *CEE*, [s. e.], 1986.

29. Leyre ARRIETA ALBERDI, “Red de relaciones europeas del PNV (1945-1977)”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 30 (2008), pp. 313-331.



- Circunscripciones electorales autonómicas. El PNV defendió desde 1986 la reforma electoral de cara a garantizar la elección del Parlamento Europeo en base a circunscripciones que se correspondieran con las autonomías³⁰.
- Participación autonómica en la toma de decisiones. Uno de los puntos en los que incidía el PNV, si bien es una cuestión que afecta más al nivel estatal que al europeo, fue la inclusión de las comunidades autónomas en el proceso de toma de posicionamiento del Estado en las instituciones europeas³¹.
- El derecho de autodeterminación. El partido reconoce, como pilar de su política europea, el derecho de autodeterminación con el objetivo de conseguir un Estado vasco³².

EA nació en mitad de la década de 1980, tras la entrada en las Comunidades Europeas, y por lo tanto definió su propio modelo de Europa desde el primer momento. Al mismo tiempo, y al tratarse de una escisión del PNV, la trayectoria profundamente europeísta y nacionalista vasca de aquel se vio reflejada en los postulados que adoptó EA. Desde el primer momento, EA se definió como un partido federalista europeo y esto se plasmó claramente en el modelo territorial que planteaba para Europa, insertado como el del resto de partidos en el modelo de la Europa de los Pueblos:

- Transferencia competencial hacia arriba. El partido defendía un nivel federal europeo fuerte que asumiera las competencias “tradicionalmente vinculadas a la soberanía”³³.
- Fortalecimiento de las regiones. En sus bases provisionales, EA habla de una “Regionalización generalizada de Europa”, en la que el nivel regional asumiera toda competencia no reservada al nivel federal europeo³⁴, lo que suponía en la práctica la desaparición del Estado como nivel intermedio. Esta propuesta se atenuó en sucesivos programas, hasta apostar por un estatuto jurídico europeo para las regiones³⁵. Junto a esto, se proponía la creación de una segunda cámara legislativa europea que representase a las regiones y legislara junto al Parlamento Europeo³⁶.
- Circunscripciones regionales. EA recogía, como la mayoría de los demás PNSE, la propuesta de establecer circunscripciones electorales al Parlamento Europeo que se correspondieran con las comunidades autónomas.
- Oficialidad comunitaria de las lenguas oficiales regionales.

Se puede observar, por tanto, que dentro de los PNSE españoles existía también en la práctica un consenso ante el modelo de Europa, basado en múltiples ejes: el fortalecimiento de las regiones, tanto a nivel competencial como en su papel dentro del

30. SABINO ARANA FUNDAZIOA (en adelante, SAF), doc. 01505, Partido Nacionalista Vasco, “Un programa para tener más fuerza y más presencia. Programa electoral Cortes Generales 1986”, 1986.

31. Ibidem.

32. SAF, doc. 034712, Partido Nacionalista Vasco, “...y ahora Europa”, 1989., pp. 18-19.

33. FSeS, ATV2624, Eusko Alkartasuna, “Bases provisionales”, 1986.

34. Ibidem.

35. FSeS, carp. ATV13476, Eusko Alkartasuna, “Un proyecto nacionalista de progreso. Planteamientos generales y programa de actuación. Programa electoral elecciones al parlamento vasco 1986”, 1986.

36. Ibidem.

entramado institucional, con una institución de representación propia con capacidad legislativa; la representación directa, mediante circunscripciones electorales propias, de las regiones en el Parlamento Europeo, o la oficialidad de las lenguas minorizadas. La única excepción dentro de este consenso es la de HB, que puede explicarse por la dinámica ideológica en la que se mueve, contextualizada en una tendencia marxista más cercana a los postulados del anticapitalismo radical que a los del eurocomunismo, y por la dinámica de brazo político de un Movimiento de Liberación Nacional Vasco que se movía en un contexto de conflicto armado en el que el principal objetivo era la independencia del pueblo vasco.

Contraste entre los PNSE españoles y europeos

La mayoría de los PNSE españoles encuadraron su visión en el marco definido por la mantenida históricamente por otros partidos similares del entorno de Europa Occidental. Gran parte de estos se agrupaba, a partir de 1980, en una plataforma política unitaria conocida como la Alianza Libre Europea, ALE. La ALE se fundó a partir de una serie de declaraciones con un contenido que, aunque limitado, da pistas sobre el modelo al que se aspiraba. Ya en la Carta de Bruselas de 1979, antecedente directo de la ALE, se planteó a grandes rasgos un modelo para la Europa comunitaria. Ante la integración, se defendía una estructura política construida a partir de “*a decision in which all peoples and individuals have had a say*” que preferiblemente sería una Europa de los pueblos³⁷. La Declaración de la Convención de Bruselas aportó, como novedad, la apuesta por un modelo de desarrollo federal para la consecución de una “*Europe démocratique des peuples*”³⁸, siguiendo un sistema bicameral con una segunda cámara de representación regional, y en la que las autoridades europeas se preocupasen exclusivamente de los asuntos que solamente se podían tratar a su nivel, dejando que los asuntos regionales y locales se trataran en los suyos propios, donde mejor podían manejarse³⁹. A lo largo de esta etapa, la ALE mantuvo contactos estrechos con intelectuales vinculados al federalismo europeo, como Guy Héraud, o con el nacionalista bretón Yann Fouéré, que durante años asistió a los encuentros de la alianza en nombre de su partido, el Parti pour l’Organisation de la Bretagne Libre (POBL) y que estuvo muy vinculado con el federalismo europeo⁴⁰. Se mantuvieron asimismo contactos con la Federal Union of European Nationalities (FUEN), que había tenido sus inicios en un congreso abanderado por la Unión de Federalistas Europeos en la década de 1950 y que estaba compuesta por organizaciones representantes de las minorías étnicas europeas.



37. ARCHIVO DEL MOVIMIENTO NACIONAL FLAMENCO (en adelante, ADVN), Fondo ALE, c. D10951, carp. 2/1.Volkunie, Convergència Democràtica de Catalunya, Union Valdôtaine, Unione di Populu Corsu, Partei der deutschsprachigen Belgie, Elsass-lothringischer Volksbund, Fryske nasjonale partij, & Plaid Cymru. “Charter of cooperation for the construction of a Europe of the nations”, 1979.

38. “Europa democrática de los pueblos”

39. ADVN, Fondo ALE, c. D10951, carp. 1/1, pp. 5-6, European Free Alliance, “Déclaration de la convention de Bruxelles”, 1981.

40. Fouéré fue, durante décadas, editor de la revista *L’Avenir de la Bretagne*, que se autoproclamaba periódico nacional bretón federalista europeo, y estuvo vinculado a pensadores federalistas como Guy Héraud o Alexandre Marc, con los que colaboró en diversas obras y en actividades a través del *Centre international de formation europeenne* (CIFE).

Cuando se empezó a trabajar en la propuesta de Spinelli de tratado de Unión Europea⁴¹, la ALE se mostró escéptica ante la propuesta, dado que, consideraba, se planteaba una cierta centralización competencial, un mantenimiento del derecho a veto de los estados miembros en el medio plazo y una representación de los estados y no de las regiones en las estructuras que se contemplaban en un modelo que el propio secretario general, Verheirstraeten, definía de paso como fortalecedor del rol de los estados miembros⁴². Partidos como el Plaid Cymru⁴³ (PC) decidieron oponerse al proyecto de tratado ante la dificultad de desarrollar un debate público en profundidad sobre sus contenidos, mientras que el Scottish National Party (SNP) defendió esperar a que la propuesta decayese⁴⁴.

En 1984, de cara a las elecciones al PE de ese año, la ALE comenzó a trabajar en una mejor definición de sus ideas para el próximo paso en el proceso de integración, que ya se entreveía. En el encuentro de la ALE en abril de aquel año en Bruselas, se empezó a trabajar sobre un programa de 6 puntos en el que uno se refería a “*le chaînon manquant des structures*” y en el que se recogía la necesidad de llevar a cabo un desmantelamiento “*vers le haut [...] et vers le bas*” del poder estatal, incorporar a las regiones en los tratados y dotarlas de un Senado de las Regiones en pie de igualdad con la otra cámara legislativa en la forma de una Cámara de los Estados Miembros⁴⁵.

En la asamblea general de 1987 en Frisia, la ALE adoptó por primera vez un posicionamiento específico sobre el modelo de integración europea. La resolución afirmaba su “simpatía hacia la idea de la Europa federal”, ya definida desde la convención de 1981, así como el apoyo a un sistema parlamentario bicameral que sirviera de contrapeso al Consejo de Ministros. A su vez, la resolución hacía efectivo el rechazo al proyecto de tratado de Spinelli, que se definía como precursor de un Estado europeo centralizado que ignoraba el principio de subsidiariedad, al mismo tiempo que consideraba el Acta Única Europea nada más que un intento de acelerar la consecución del mercado único⁴⁶. A medida que el horizonte de un nuevo tratado para 1992 se fue acercando, en la ALE se produjo un cierto optimismo ante las posibilidades de fortalecer de 1988⁴⁷. Aun así, una vez los contenidos del Tratado de Maastricht se fueron haciendo públicos, el optimismo se convirtió en pesimismo y oposición. La ALE se abstuvo en la votación parlamentaria del informe sobre el tratado en el Comité de Asuntos Institucionales del PE.

41. “Draft Treaty establishing the European Union”, *Bulletin of the European Communities*, 2 (1984), pp. 8-26.

42. ADVN, Fondo ALE, c. D10957, carp. 1/1, p. 8, European Free Alliance, “Compte rendu de la réunion de l’ALE du 6 avril 1984, à Bruxelles”, 1984.

43. Partido de Gales.

44. ADVN, Fondo ALE, c. D10952, carp. 5/1, p. 2, George Leslie, “Submission from George Leslie, executive vice-chairman (policy), SNP to Meeting of the EFA at Val d’Aosta on 23rd November 1984”, 23-11-1984.

45. ADVN, Fondo ALE, c. D10957, carp. 1/1, pp. 5-9, European Free Alliance, “Compte rendu de la réunion de l’ALE du 6 avril 1984, à Bruxelles”, 6-4-1984.

46. ADVN, Fondo ALE, c. D10964, carp. 3/1, European Free Alliance, “Ljouwert—11-14 February 1987, Resolution on European Integration”, 14-2-1987.

47. ADVN, Fondo ALE, c. D10955, carp. 1/1, pp. 6-9, Alianza Libre Europea, “Informe del Grupo Arco Iris Cerdeña (III), 2-4 de mayo de 1988”, 4-5-1988.

Dentro de la crítica al tratado, la ALE planteó su alternativa a través de una moción presentada por el Grupo Arcoíris⁴⁸ en octubre de 1992, en la que se proponía dotar de mayores poderes de codecisión y capacidad de iniciativa legislativa al PE, así como de mayor presencia regional en los procesos de toma de decisiones, la convergencia de condiciones de vida y trabajo de los trabajadores de la Unión, realizar los encuentros del Consejo en formato abierto al público, una gestión presupuestaria transparente y la capacidad para que los parlamentos estatales y regionales pudieran implementar normativas más estrictas que las definidas por el PE en asuntos de índole social, como políticas medioambientales o laborales. Junto a estas propuestas, se reivindicaba la aplicación del principio de subsidiariedad a todos los niveles, y no solamente en el europeo y el estatal⁴⁹.

En todo caso, las posiciones de los partidos integrantes de ALE ante la ratificación del tratado fueron divergentes, algo visible ante los referéndums celebrados en algunos estados miembros respecto al tratado. Por su parte, la *Unione di u Populu Corsu* (UPC) pidió la abstención en el referéndum sobre Maastricht al considerarlo “*a Treaty between states [...] which does not offer sufficient prospects of the only viable way ahead for Europe*”, así como por la composición y poderes del CoR, si bien no pidió el voto en contra por estar el campo de los contrarios a Maastricht en Francia los “*Jacobean centralists*”. Por otro lado, la *Union Démocratique Bretonne* (UDB) y la *Union du Peuple alsacien* (UPA) pidieron el voto favorable al tratado⁵⁰, mientras que PC optó por apoyarlo⁵¹ y en el SNP, partido que hasta escasos 10 años antes se había opuesto a la entrada británica a las Comunidades Europeas⁵², se produjeron desencuentros al respecto tras el apoyo de sus 3 diputados en Westminster a la ratificación⁵³.

Conclusiones

En el caso de estas fuerzas políticas en el España, mayoritariamente se observan dos períodos de desarrollo durante estos años. Por un lado, desde 1977 y hasta 1985, vemos la época de las negociaciones de adhesión, en que estas organizaciones políticas principalmente hablaron del hecho mismo de la adhesión y, como mucho, de detalles en materia de políticas sectoriales. Aquí, aparte de HB que mantuvo un posicionamiento de clara oposición a la CEE, se observa que estas fuerzas formaban parte del llamado *consenso europeísta* español, favorable a la entrada de España en las estructuras comunitarias y con una integración lo más estrecha posible. A partir de 1985, con la

48. El Grupo Arcoiris fue el grupo parlamentario instrumental que los parlamentarios de la ALE conformaron en el PE durante las legislaturas 1984-1989 y 1989-1994, junto a los parlamentarios ecologistas (durante la primera legislatura) y el Movimiento Popular Danés Contra las Comunidades Europeas.

49. RAINBOW GROUP, “Document: The progress of European Union and the ratification of the Union Treaty”, *EFA Newsletter*, 3 (19-10-1992), pp. 2-3.

50. EUROPEAN FREE ALLIANCE, “The referendum in France on 20 September: A sociological and regional analysis”, *EFA Newsletter*, 3 (19-10-1992), pp. 4-6.

51. EUROPEAN FREE ALLIANCE, “Plaid Cymru to back Euro Deal”, *EFA Newsletter*, 3 (19-10-1992), pp. 14-15.

52. Peter LYNCH, *SNP: The History of the Scottish National Party*, Cardiff, Welsh Academic Press, 2013, pp. 196-198.

53. “SNP knives out over Maastricht vote deal”, *The Herald*, 11-3-1993.

adhesión en el horizonte inmediato, los PNSE comenzaron a desarrollar sus planteamientos en lo relativo al modelo de Europa buscada, que se pueden resumir en una adquisición de protagonismo por parte de las regiones en la toma de decisiones europea y su instauración como nivel político dentro de la estructura institucional. En un aspecto concreto, lo que defienden la mayoría de estas fuerzas –con la, de nuevo, notable excepción de HB– es la creación de una cámara de representación regional, la creación de circunscripciones regionales para la elección del PE o la oficialidad de las lenguas regionales a nivel comunitario. Aunque es del concepto de la Europa de las Regiones del que generalmente se habla cuando se trata de la búsqueda de una mayor presencia de las regiones y del nivel subestatal en la Europa comunitaria, en este ámbito la terminología es algo diferente. En cambio, en los PNSE esta nomenclatura no se atisba en modo alguno, y estas fuerzas, en cambio, optaron por hablar, de la Europa de los Pueblos o de las Naciones.

A partir de lo visto en la documentación analizada, podemos establecer una serie de características de lo que la visión de los PNSE españoles de esta Europa de los Pueblos (o de las Naciones) pudo suponer a efectos prácticos. Este modelo se sustentaría en el fortalecimiento de los niveles subestatales por encima del municipal o local como un nuevo pilar de la gobernanza europea, junto al propio nivel europeo, así como en el reconocimiento del hecho regional y de sus particularidades lingüísticas mediante el estatuto de oficialidad de las lenguas regionales. Este modelo que se plantea se encuadra claramente dentro del marco aspiracional en el que se encontraban, a su vez, los PNSE de otros países de Europa Occidental durante los mismos años, compartiendo al mismo nivel tanto la apuesta por un modelo federal europeo como el fortalecimiento de las regiones en detrimento de los estados y la representación de estas a través de una segunda cámara legislativa.