

## **La participación de las entidades sub-estatales en el escenario de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea. Balance crítico y propuestas de futuro desde la experiencia vasca<sup>1</sup>**

Mikel Erkoreka

Santiago Larrazabal

Gemma Martínez

José Gabriel Rubí

### **INTRODUCCIÓN**

Superados los momentos más críticos de la crisis económica, política, institucional y humanitaria, – de ahí la denominación de *policrisis*– que ha sufrido la Unión Europea a partir del 2007, las instituciones europeas se encuentran inmersas en un profundo proceso de reflexión interna.

Los defensores de una mayor integración abogan mayoritariamente por reforzar la capacidad presupuestaria de las instituciones europeas con el objeto de ensanchar su espacio de intervención. Actualmente, las instituciones europeas no ostentan potestades normativas directas en materia fiscal y adolecen de unos estrictos límites presupuestarios que estrangulan su capacidad de actuación. Además, el grueso del presupuesto europeo se nutre de las transferencias de los Estados miembros.

La cuestión fiscal juega un papel central en los debates sobre el futuro presupuestario de la UE. En este sentido cabe resaltar la propuesta presentada por la Comisión, que plantea reformar el proceso de toma de decisiones de la UE en el ámbito fiscal. Actualmente las decisiones en materia de fiscalidad requieren de la unanimidad de los Estados miembro que conforman el Consejo. La Comisión ha puesto sobre la mesa una propuesta para reformar el sistema actual de toma de decisiones y extender el sistema de mayoría cualificada también al ámbito de la fiscalidad. De llevarse a cabo, sería un impulso clave para reforzar el rol de la UE en el ámbito fiscal, superando el escenario actual de ralentí y bloqueos y vetos en el que se desenvuelve.

---

<sup>1</sup> Resumen del artículo con el mismo título publicado en, EUROBASQUE, *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa*, Dykinson, Madrid: 2019.

El trabajo de investigación aquí presentado se enmarca dentro de este contexto de reflexión y debate que se está desarrollando a nivel europeo, incluyendo la perspectiva de las entidades sub-estatales con poderes fiscales, como es el caso de las instituciones vascas. La posible reforma del modelo de financiación de la UE es un motivo de alerta para muchas de estas entidades sub-estatales que bajo modelos de Estado federales o compuestos ostentan un poder fiscal relevante, equiparable en muchos ámbitos al ejercido por las administraciones centrales.

## **EL MARCO GENERAL DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES SUB-ESTATALES EN LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA UE**

La Unión Europea es una construcción realizada por los Estados, en la que la cuestión regional, pese a que progresivamente ha adquirido protagonismo, no ha dejado de contemplarse como un tema marginal, perteneciente al círculo interno y propio de cada uno de los Estados miembros. Aunque se han dado pasos desde el estado de ceguera inicial de los Tratados constitutivos, el papel de los entes regionales en el proceso de toma de decisiones de la UE sigue siendo restringido y poco vinculante.

La actual arquitectura institucional europea no establece cauces regulares para que las entidades sub-estatales tengan voz y capacidad de decisión en la denominada como fase ascendente del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. La articulación o no de mecanismos de participación de las entidades sub-estatales en las mesas de decisión de la UE es un asunto interno de cada Estado miembro. Es decir, sigue siendo una cuestión interna de los Estados y son estos plenamente competentes para decidir los casos y las condiciones en que representantes regionales puedan participar o asumir la representación del Estado, tanto en el Consejo, en el COREPER o en los grupos de trabajo del Consejo o de la Comisión. La ausencia de un mecanismo reglado y estandarizado de participación de las entidades sub-estatales ha propiciado la formulación de diferentes modelos de participación dependiendo de las realidades internas de cada Estado miembro.

## **LA PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES VASCAS EN LOS FOROS INTERNACIONALES EN MATERIA DE FISCALIDAD**

La participación de las instituciones vascas en los foros internacionales en que se deciden cuestiones fiscales que afectan al poder tributario foral se ha demorado más de treinta años. Dicha circunstancia no ha sido motivada por impedimentos de naturaleza jurídica, nacionales o supranacionales, sino por la falta de voluntad política derivada de la tradicional resistencia de las autoridades de la Administración central a ceder su protagonismo en materia de relaciones exteriores.

Tan solo a partir del año 2011, en el contexto de necesidad del apoyo parlamentario del PNV para la aprobación de los presupuestos generales, se aprobó un Acuerdo por el que el Gobierno español se comprometía a que representantes del País Vasco participaran directamente, integrando la delegación del Estado español, en los grupos de trabajo del ECOFIN D4 sobre Cuestiones tributarias, D5 sobre Código de Conducta y D-8 sobre Lucha contra el fraude.

Si bien la valoración general del acuerdo y de su puesta en marcha durante más de siete años es positiva, desde un punto de vista operativo, la práctica de esta participación presenta notables déficits. Básicamente, en el modelo actual de participación, el papel de las instituciones vascas es el de meras observadoras no pudiendo adoptar un rol activo por razones de diversa naturaleza.

En primer lugar, resulta evidente la debilidad del propio título jurídico habilitante de dicha participación – un acuerdo de Comisión Mixta del Concierto Económico que ni siquiera ha llegado a incorporarse al texto legal del Concierto, a pesar de la insistencia de las instituciones vascas para que así se realice en cada una de las negociaciones que han tenido lugar desde 2002–, lo que propicia la erosión de la misma.

En segundo lugar, la participación se inserta exclusivamente en el nivel inferior – grupos y subgrupos de trabajo–, sin que alcance siquiera a los *High Level groups*, que aunque siguen siendo de carácter eminentemente técnico tienen mayor capacidad decisoria, ni mucho menos al propio Consejo de Ministros. De tal manera que, en aquellas ocasiones en las que las deliberaciones se trasladan al grupo de alto nivel o a instancias superiores, la parte vasca no llega ni a participar en la toma de decisiones, ni a conocer de primera mano las decisiones adoptadas ni su fundamentación.

Por último, la participación de los representantes vascos en la delegación española se encuentra prácticamente limitada a su integración en la misma, sin que, en ningún caso, pueda tomar parte activa en las deliberaciones, ya que la “posición española será

manifestada por el representante de aquella” y ello sin perjuicio de los mecanismos de coordinación para la formación de dicha posición también previstos en el acuerdo; mecanismos que no han llegado a explicitarse en forma alguna, lo que provoca que la preparación de las reuniones dependa de la buena voluntad de los representantes, central y vasco, en los grupos de trabajo.

## **LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES SUB-ESTATALES EN ALEMANIA Y BELGICA**

Como demuestran otros modelos de participación de Estados federales, el estado de infrarrepresentación de las instituciones vascas en la UE en materia fiscal no es fruto de impedimentos legales sino de la falta de voluntad del Estado español por articular un mecanismo más vinculante e integrador. La actual arquitectura institucional europea ofrece un marco flexible y amplio a los Estados miembros para que mediante la cooperación institucional interna puedan ofrecer voz – y dependiendo el caso también voto– a las entidades sub-estatales en la formación de la posición de los respectivos Estados miembros en asuntos europeos.

Como muestra de la diversidad de modelos de participación florecidos a la sombra del genérico e indefinido marco institucional vigente, en el trabajo se analizan los casos de tres Estados compuestos donde se ha decidido articular mecanismos *ad hoc* para integrar a las entidades sub-estatales en la fase ascendente del proceso de toma de decisiones de la UE: Alemania, Bélgica y España.

Entre estos tres casos de estudio, cabría resaltar el caso de Bélgica, dado que a día de hoy establece el techo en la participación activa de las regiones o entidades sub-estatales en la toma de decisiones de la UE.

La Constitución habilita a las regiones y comunidades a desarrollar una política exterior propia en todas aquellas esferas de su competencia, pudiendo incluso firmar tratados internacionales. En base al principio “In foro interno in foro externo”, si una competencia le corresponde en el ámbito interno a una entidad sub-estatal, la misma entidad mantiene las competencias para ejercer dichos poderes en las relaciones internacionales

Limitándonos al plano europeo, los cauces de participación de los entes sub-estatales en el Consejo se desarrollan en el "Acuerdo de cooperación entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones relativo a la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea" de 8 de marzo de 1994. El acuerdo de cooperación ordena, por un lado, el modelo de coordinación para la toma de posición en el Consejo, y por otro, el sistema de representación en el mismo.

Empezando por el mecanismo de coordinación, hay que subrayar que el representante Belga en el Consejo solo podrá tomar posición en asuntos que hayan sido previamente consensuados entre los representantes federales y las entidades federadas. Por lo tanto, el consenso entre los representantes federales y las entidades federadas es necesario a la hora de decidir el posicionamiento belga en el Consejo.

Además de estructurar los mecanismos de coordinación, el acuerdo de cooperación también articula el sistema de representación belga en el Consejo. El acuerdo de cooperación distribuye en seis categorías las materias que conforman las formaciones del Consejo de la Unión Europea, asignando la representación entre los distintos niveles de administración belgas en correlación con la distribución competencial interna. Como consecuencia de este sistema que permite que representantes de las entidades sub-estatales representen a Bélgica el Consejo, representantes sub-estatal belgas han presidido en más de una ocasión diferentes formaciones del Consejo.

## **CONSIDERACIONES FINALES Y POSIBLES ESCENARIOS PARA MEJORAR EL MARCO DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UE EN LO QUE SE REFIERE A EUSKADI**

El trabajo de investigación concluye con algunas breves consideraciones académicas “de lege ferenda” así como planteando posibles escenarios de futuro para mejorar el marco de participación en la UE de la Comunidades Autónomas en lo que se refiere a Euskadi. Señalar que los distintos niveles de modificación de normas que planteamos en nuestra reflexión son complementarios y no excluyentes y que, en nuestra opinión, servirían en cualquiera de los cinco escenarios que creemos posibles:

1º) reforma de los Tratados europeos, reforma constitucional, reforma del Estatuto de Gernika y reforma del Concierto Económico.

2º) reforma de la Constitución, del Estatuto de Gernika y del Concierto Económico.

3º) reforma del Estatuto de Gernika y del Concierto Económico.

4º) reforma del Concierto Económico únicamente.

5º) potenciar las funciones de la Comisión Mixta del Concierto y llegar a acuerdos mucho más ambiciosos, incluso si, por las razones que fueren, no es posible la reforma de ninguna de las normas anteriores.

a) Si hay reforma de los Tratados europeos debería ser posible el reconocimiento de las regiones asociadas y las regiones constitucionales, así como aumentar las competencias del Comité de las Regiones, e incluso hacer posible que las Regiones puedan acudir al Tribunal de Justicia.

b) En el nivel constitucional español, es obvio que habría que introducir una cláusula europea, que actualice la fórmula del artículo 93, que se ha quedado completamente obsoleta. Si la reforma fuese en clave federal, acercarse a los modelos belga o alemán sería un gran paso. Pero en todo caso, habría que intentar incluir en la Constitución reformada alguna cláusula específica de protección de los Territorios Forales en este campo, en conexión con la Disposición Adicional Primera como se intentó hacer en la reforma exprés de la Constitución de 2011, para modificar el art. 135.

c) El siguiente nivel en el ámbito interno es reformar el Estatuto de Autonomía de Gernika. El actual Estatuto fue el primero de todos los Estatutos de Autonomía en ser aprobado y es el único que no se ha modificado hasta ahora. Se trataría de incluir en la reforma del Estatuto de Gernika un capítulo específico que articule las relaciones de las instituciones vascas con la Unión Europea, como han hecho los demás Estatutos de Autonomía de segunda generación, pero con una regulación específica para la participación en aquellos asuntos derivados de sus Derechos Históricos – que no ostentan otras Comunidades Autónomas–, en los que los relativos a asuntos financieros y tributarios derivados del Concierto Económico ocuparían un lugar especial, tanto en la participación a nivel interno como a nivel externo. La garantía jurídica de esa

participación debería recogerse en el propio Estatuto como una actualización del derecho histórico en materia de relaciones financieras y tributarias.

d) El siguiente nivel sería la reforma de la Ley del Concierto Económico para que incluyera una cláusula clara y explícita que asegurara y regulara la participación de las instituciones vascas en los foros internacionales en materia fiscal. Esto se ha venido intentado en todas las negociaciones de modificación de la Ley de Concierto Económico, y el Estado se ha resistido siempre a hacerlo, por eso convendría quizá que la reforma del Concierto viniese previamente avalada por una reforma estatutaria en este mismo sentido, para reforzarla aún más, aunque ello no sería totalmente imprescindible, pues cabría reformar el Concierto sin reformar el Estatuto. Probablemente, en un contexto más proclive al acuerdo pudiera aceptarse algo que en la negociación del Concierto Económico en 2001 fue rechazado por el Estado; una cláusula similar a ésta: "dada la especificidad que en materia fiscal y otras recogidas en el presente Concierto Económico tienen las instituciones del País Vasco y siempre que ello se acuerde bilateralmente, el Estado garantizará a través de los mecanismos que se estimen oportunos, con el procedimiento que se acuerde en la Comisión Mixta del Concierto Económico, y sin perjuicio de la normativa de carácter general, el particular y eficaz modo de participación de las instituciones vascas en aquellas instituciones europeas en las que se traten materias que incidan en los contenidos del presente Concierto".

e) Por último, otra vía que se puede potenciar, incluso sin esperar a reformar la Constitución, el Estatuto o la Ley de Concierto, es la cooperación bilateral en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico, que es el máximo órgano de relación entre el Estado y las instituciones vascas, de carácter bilateral y pactado.

Pero para que cualquiera de estas fórmulas funcione, es básico que haya un mínimo de *fair play* entre las partes, porque si no hay voluntad política y lealtad recíproca la efectividad de los acuerdos tiene el peligro de quedar en papel mojado.

Éstas son algunas de las propuestas "de lege ferenda" con las que finaliza el trabajo de investigación, propuestas que pueden ser completadas por otras, en un diálogo enriquecedor para todos y que nos ayude a conseguir una adecuada participación de las entidades sub-estatales, en este caso de las instituciones vascas, en

este nuevo escenario que se abre de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea.