

Ahora sólo nos queda esperar que cumpla la promesa, formulada al final de la *Introducción*, de proporcionarnos, como libro, ese nuevo Derecho Constitucional mexicano que será, sin duda una espléndida obra, como lo han sido todas las suyas. Virtudes no le faltan para ello y arrojo tampoco, como lo ha demostrado en éste, su último libro, que acabo de comentar.

Hace más o menos quince años, En Madrid, al joven José Ramón Cossío le decía yo cuál debiera ser, dadas sus notables cualidades, el papel que podría desempeñar en el futuro del Derecho Público de México. Quizás dejándome llevar por el afecto y la admiración que despertaban en mí una inteligencia tan despierta y un afán de conocimiento tan patente como los suyos, le decía algo más: que ese cometido era, me parecía, una auténtica obligación que él debería cumplir. Pues bien, con el paso de los años he podido ver cómo José Ramón Cossío desarrollaba, con creces, ese papel que entonces, esperanzadamente, yo le había animado a desempeñar.

Manuel Aragón

E. ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO: *El acierto de España. La vertebración de una Nación plural* (Prólogo de Adolfo Suárez), Temas de Hoy, Madrid, 2001.

De la observación del título del libro, del autor de la obra y de su prologuista, se puede atisbar que las reflexiones que en ella se vierten, de forma sistematizada, suponen un excelente punto de partida para elaborar un catálogo de ideas y de realidades prácticas sobre la conformación del tan traído y llevado (a veces por caminos demasiado tortuosos) Estado de las Autonomías. Que un Presidente de una Comunidad Autónoma, que el Presidente de la *Generalitat Valenciana*, reflexione sobre el todo y la parte, acerca de España y la organización territorial descentralizada que acoge el Título VIII de nuestra Constitución, supone la cierta demostración de que, efectivamente, la racionalidad teórica y la vertiente política de la actividad de gobierno puede y debe realizarse siguiendo criterios lógicos. Comparto con el autor, que «resulta complementario —y no incompatible—, reflexionar sobre España y sobre sus Comunidades Autónomas, pues forman una unidad indisoluble configurada en el Estado de las Autonomías que alumbra la Constitución de 1978» (pág. 15). Ese «ser y sentirse español por ser y sentirse valencianos» (o castellanos, o murcianos, o vascos) que encontramos en la página 16, debe ser un sentimiento constitucional generalizado, un valor integrador del ciudadano en el sistema, tal y como preconizase ya hace años R. Smend en la doctrina alemana. Aunque, alejados de teorías, uno de los problemas con que puede tropezar la descentralización política es esa visión «provinciana», que acabe minando la realidad nacional.

Poco cabe decir del autor. Eduardo Zaplana es, hoy por hoy, una de las personalidades políticas más reconocidas; y qué decir de Adolfo Suárez, de quien hacer en las presentes páginas un panegírico, no sería lógico ni adecuado. De su presencia, tanto en la obra, prologándola, como en la visión política de España que mantiene el autor, no cabe asimismo duda: una somera lectura del libro denota las coincidencias

de ambos en el punto de partida de la configuración, elaboración y posterior desarrollo del Estado autonómico (págs. 38, 48, 52, 124-125).

Pero no se trata en esta reseña —sería lo fácil—, elaborar un perfil biográfico del autor y del prologuista; tampoco generalizar cuestiones y abogar una teorización amplia de lo que significa el Estado autonómico en la actualidad. Si puede serlo, en cambio, tratar de estructurar de forma crítica los argumentos expuestos y ubicarlos en un enfoque general de la cuestión autonómica en la España actual. Vamos a ello.

Si consultamos el Diccionario de la Real Academia, costumbre ciertamente adecuada no sólo para la realización de una interpretación literal, sino también lógica o sistemática, descubrimos varios significados del término «acertar». De los nueve que allí se establecen, tres de ellos son aplicables a nuestros efectos. A saber: «Encontrar, hallar»; «Hallar el medio adecuado para el logro de una cosa»; y «Dar con lo cierto en lo dudoso, ignorado u oculto». Y es que del propio título de la obra (*El acierto de España*) y de su complementario y clarificador subtítulo (*La vertebración de una nación plural*) se deduce la idea básica, el punto de inflexión del que parten las argumentaciones de su autor. Para Zaplana, gracias al modelo de descentralización asumido, hemos encontrado a España y nos hemos reencontrado a nosotros mismos; se ha hallado el medio adecuado para articular territorialmente una España sometida desde antiguo a tensiones territoriales; hemos resuelto con acierto el reto pendiente de vertebración territorial del Estado, cuando se presentaban bastantes incertidumbres sobre el proceso y la configuración del Estado autonómico. Ese acierto colectivo (pág. 11), como el lector intuye, no es otro que configurar España como una Nación plural. Es a partir de la defensa del modelo actual autonómico —superador de ese endémico problema que jalona nuestra historia—, desde donde su autor esboza una proyección perfeccionadora del mismo a través de un modelo estable y definitivo de financiación, basado en la cooperación, aparte de abogarse por la proyección de las Comunidades Autónomas en su vertiente externa.

Título, pues, sugerente; subtítulo, en consecuencia, adecuado y descriptivo. Tormenta de conceptos y de ideas que abren una serie de interrogantes de una enorme complejidad. Pero ciertamente la utilización de los términos «Nación» y «plural», también defendidos por el ex Presidente Suárez (pág. 12), suponen una previa consideración. La expresión Nación se utiliza aquí alejada de la acepción, en lo que ésta tiene de excluyente, antipluralista, reduccionista y unificadora que, basada en elementos objetivos tales como la raza, desembocará en la producción de monstruos de la razón. Es así la visión francesa, con Sieyès y Renan como autores más destacados, la que parece asumir el autor. El concepto jurídico de Nación conlleva la consideración de la misma como soberana, sustituyendo al Monarca absolutista. Ese ente espiritual que recoge el pasado, asume el presente y se proyecta hacia el futuro (Sieyès), es el modelo que Renan hace suyo como «plebiscito cotidiano», como «proyecto sugestivo de vida en común», que expresara Ortega entre nosotros (pág. 80). Por lo demás, el adjetivo «plural» vincula este proyecto único con una diversidad que converge en el mismo. Éste es el sentido de pluralismo que utiliza tam-

bién de manera reciente G. Sartori en la última de sus obras publicadas (*La sociedad multiétnica*, Madrid, Taurus, 2001). Un pluralismo que se vincula al proyecto común y que no supone un «multinacionalismo» excluyente de aquél, permítaseme la traslación terminológica y semántica.

La obra se estructura, además del prólogo meritado y la introducción del autor, en siete capítulos, en los que se observa el porqué del Estado autonómico, su aplicación en la práctica y situación actual (capítulos uno a tres). Después de esta primera parte genérica, se aborda en dos capítulos el tema de la financiación del sistema autonómico [un modelo de financiación sobre el que el autor expresa su «vocación de permanencia» (pág. 19)], de sus principios y elementos (capítulos cuatro y cinco). La cooperación entre instituciones ocupa el capítulo sexto, para luego ocuparse de la proyección supra e internacional de las Comunidades Autónomas en el último de los capítulos. Veámoslo con cierto detalle.

El capítulo primero trata sobre «El Estado de las Autonomías en la Constitución de 1978» (págs. 21-46). Comienza con un estudio de la historia de la cuestión regional, que se convierte en grave problema ya con la Guerra de Secesión. Desde los Decretos de Nueva Planta, pasando por las Guerras Carlistas, el federalismo «desde arriba» de Pi i Margall, el cantonalismo o la mera división provincial siguiendo el modelo francés, el autor realiza un bosquejo útil de los diferentes momentos y sus soluciones, que nos aproximan a un tema tan polémico como, para el autor, perfectamente superado con el diseño de un «nuevo marco de convivencia entre los españoles» (págs. 37-39), sin olvidar el ensayo inicial que supusieron las denominadas Preautonomías en su momento. Eran los tiempos en los que se oía por las calles aquella consigna de «Libertad, Amnistía y Estatuto de Autonomía», exponente fiel de la preocupación existente en la sociedad respecto a la forma de organización territorial del poder (págs. 34-37). Así se diseñó un Estado de las Autonomías (págs. 39-46), en el que se imbricaron tendencias centralistas y federalistas, a través de un sistema basado en el principio dispositivo (págs. 40-41, también desarrollado en las páginas 44 y siguientes), que ha permitido una autonomía política de las más avanzadas de Europa. Pero se impide, como no puede ser de otro modo, el derecho de autodeterminación de los territorios que componen el Estado, contestando así algunas teorías que, por obra de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, sostienen hoy lo contrario (págs. 40-42). Se trata, parafraseando al politólogo Carl J. Friedrich, de «un proceso que concilie unidad con diversidad», tal y como sostiene también en la literatura italiana Giuseppe de Vergottini (*Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa, 1985, pág. 266). Un sistema, destaca el autor, que aboga y se basa en la unidad de España, pero que desdeña la uniformidad (págs. 43, 44 y 45); con una especial atención acerca de la simetría o asimetría del sistema (págs. 51 a 59); un sistema que hace bandera de la solidaridad como «lealtad recíproca entre los diversos poderes territoriales del Estado», en aras de conformar el interés general (pág. 43).

El capítulo segundo se refiere al «Proceso de construcción del Estado de las Autonomías» (págs. 47-74), a la «puesta en marcha de las previsiones constitucionales

(...) para transformar un Estado fuertemente centralizado en otro con territorios dotados de autogobierno» (pág. 47). Y así se hace, siguiendo para Zaplana dos direcciones fundamentales: que el modelo sirva para todos y que sea un sistema homogéneo. A la primera de las cuestiones se refiere en las páginas 49 a 51, comentando, en este ámbito, el Informe de la Comisión de Expertos que presidía García de Enterría y el Acuerdo UCD-PSOE de julio de 1981, tendente a permitir un desarrollo general del sistema para lograr una racionalización administrativa.

Respecto a la homogeneidad del sistema descentralizador (págs. 51-59) —tanto institucionalmente como desde el ámbito competencial una vez pasados los cinco años que permiten a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE homologar sus atribuciones con las mal denominadas «históricas» (Disposición Transitoria Segunda y artículo 151 de la Constitución)—, «no tiene justificación alguna la existencia de comunidades privilegiadas (...)», ya que el autor expresa que «las glorias del pasado o los niveles de autogobierno que unas u otras regiones hubiesen alcanzado en períodos históricos más o menos remotos no tienen porqué influir en su actual configuración o en las competencias de que hoy disfrutan, del mismo modo que sería absurdo atribuir más o menos competencias a los municipios en función de la importancia histórica que hayan tenido en otro tiempo» (pág. 55). Podíamos así decir, siguiendo al profesor Álvarez Conde, que «nuestro sistema de descentralización política comenzó siendo un modelo asimétrico con vocación simétrica». Resumiendo, para Zaplana las únicas asimetrías competenciales válidas son las que se derivan de hechos diferenciales constitucionalmente garantizados, tales como un régimen económico, la insularidad o la existencia de lenguas propias. Por ello constata que «el modelo constitucional no permite (...), que la asimetría continúe siendo el principio general sobre el que se estructure la organización territorial del Estado» (pág. 56).

Acto seguido, y destacando la necesaria transferencia de medios humanos, materiales y económicos para la efectiva consecución de la autonomía política y el importante papel en el proceso descentralizador de las Comisiones Mixtas de Transferencias, además del creciente protagonismo de la jurisprudencia constitucional como elemento de interpretación de un sistema descentralizador abierto (págs. 62-67 y 71-73), se refiere a la enorme aceptación del Estado autonómico en todas las regiones (incluido el País Vasco, con un 50 por 100 de aceptación del marco estatutario, frente a un 29 por 100 de teóricos partidarios de la independencia). Así se aboga porque, en un sistema descentralizado políticamente, «el Estado debe ser el garante de la igualdad de todos los españoles, estableciendo los mecanismos que permitan compensar los desequilibrios territoriales y asegurar la solidaridad que reclama la Constitución» (pág. 68). Lo anterior no obsta, evidentemente, a que se respete la autonomía política y las iniciativas de unos gobiernos autonómicos que pueden potenciar más la inversión, el gasto social o el gasto de personal, soluciones éstas que conllevan unas consecuencias que, económica y políticamente, deben recaer en la responsabilidad del ente autonómico.

Habla el capítulo tercero de «El Estado de las Autonomías hoy» (págs. 75-94), donde Zaplana identifica el modelo con la vertebración definitiva aunque abierta de

la organización territorial (págs. 71-73). Y es que, con Ortega, ya no cabe decir que «me duele España» (pág. 76). Así, se argumenta, «la Constitución ha cambiado el futuro de España (...) y ha puesto las bases para la estabilidad y la integración de la sociedad española (...). No podemos, por tanto, continuar hablando todavía de la vertebración de España como de un proyecto inacabado, como si se tratara de un problema o como si nuestra convivencia presentara elementos de disolución inminente o conflictos insolubles o irresistibles» (pág. 75). Este Estado de las Autonomías no arremete contra, sino que acerca al ciudadano las políticas propias de un Estado de bienestar, que es defendido en su nueva ubicación competencial. Las Comunidades Autónomas se configuran pues como Administraciones encargadas de realizar las políticas de empleo, educación, sanidad o pensiones, lo que conlleva una mayor responsabilidad de los gobernantes autonómicos. (págs. 87-94).

Así, una vez estructurada la visión del ayer y del hoy de la organización territorial en España, comienza el autor, a la largo de dos siguientes capítulos, a desgranar su modelo de financiación autonómica. El capítulo cuarto lleva por título «Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica» (págs. 95-131), y se abre aludiendo a que el sistema de financiación es la «última pieza», la «última gran tarea pendiente» para estructurar de forma definitiva el Estado autonómico. Defiende el autor un modelo estable, alejado del modelo quinquenal existente; un sistema definitivo articulado a través del diálogo y el consenso tanto político como territorial, vía Cortes Generales y Consejo de Política Fiscal y Financiera, respectivamente (págs. 95-98). Nos hallamos ciertamente, en palabras de Zaplana, ante una «cuestión de Estado», que de ninguna forma ha de identificar la solución obtenida como «la victoria de alguien» (pág. 98). Para ello alude a «la andadura de veinte años» (págs. 98-104) y elabora una visión que avanza desde la lógica asimétrica —sistema de puras transferencias del Estado y de la irresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas—, hasta el modelo que el propugna basado en el elaborado para el quinquenio 1997-2001, con una cesión de impuestos y de la recaudación y normativa del IRPF (págs. 99-104), a la vez que descalifica (en la página 106 se refiere al mismo como «reparto de botín entre aves carroñeras» el debate sobre la virtud del sistema sobre el problema de los saldos fiscales (doy más de lo que recibo, «ergo» el sistema me perjudica), ya que conculca un principio básico como es la solidaridad.

Después de esgrimir el mantenimiento del marco constitucional, sus límites y sus potencialidades (págs. 106-111), desliza una «mirada al entorno» (págs. 111-116), concretamente a los regímenes suizo, canadiense y alemán, sintetizando de los mismos su amplia capacidad tributaria, la pluralidad de fuentes de ingresos (impuestos directos e indirectos) y la existencia de mecanismos correctores de posibles desequilibrios (pág. 116), todo ello enmarcado en un contexto de armonización fiscal imperante en la Unión Europea. A partir de lo anterior, y según los datos que reflejan las encuestas al respecto de la visión positiva del Estado de las Autonomías, de la exigencia de mayores cuotas de poder y de mejor funcionamiento de la Administración, Zaplana concretiza su Proyecto en cinco cuestiones (págs. 126-131). A saber: vertebrar el Estado con mayores lazos de solidaridad, protegiendo la igualdad de los

españoles; la coordinación entre Administraciones que mejore el funcionamiento de las mismas y su eficacia; la potenciación de la eficacia del gasto público, a través de una corresponsabilidad fiscal, que supone un mayor conocimiento por los ciudadanos de la presión fiscal a la que se le somete; la potenciación del crecimiento armónico de todos los territorios de España; concluyendo con unas mayores cotas de autogobierno cierto, vinculado a la autonomía financiera propuesta.

El capítulo quinto se refiere a los «principios y elementos del nuevo sistema de financiación» (págs. 133-153), diferenciando entre «espíritu» y «letra» del mismo, bien que en ambos casos se mezclan, a nuestro entender, elementos teóricos con otros más cercanos a la práctica. La propuesta estrella de incrementar sobre el 50 por 100 la cesión del IRPF no deja de ser un elemento especulativo que no es posible catalogar como «letra» del modelo. Predominancia de la teorización sobre lo práctico, ya que la obra recensionada supone un estudio preñado de una visión particular de la cuestión; y es que, hasta que no se ponga en negro sobre blanco el sistema propuesto, no se podrá afirmar «que letra» es la definitiva. De esta suerte, la corresponsabilidad fiscal es el «principio básico» de su propuesta, si bien estuvo ausente hasta 1997, a pesar de que el 25 por 100 del gasto correspondía ya a las Comunidades Autónomas (hecho este al que Zaplana achaca la irresponsabilidad en el gasto y las políticas pseudorreivindicativas que en la mayoría de los casos esconden un gran fracaso en la gestión propia de la Comunidad Autónoma). Se refiere igualmente a la autonomía financiera (no ya la existente respecto al capítulo de gastos, sino también de ingresos), incluyendo el poder normativo, su gestión, inspección y recaudación (pág. 137).

Para proteger la necesaria solidaridad introduce «un mecanismo de coordinación entre las Comunidades autónomas y la administración central que permita determinar cual es el nivel adecuado de servicios que las autonomías tienen que prestar a los ciudadanos para un nivel determinado de presión fiscal», constituyendo éste «el único límite a la autonomía financiera en el gasto y en los ingresos» (págs. 139-140). Sugerente idea, aunque, quizás, algo difícil de calibrar, debido a variables tales como las demográficas, la despoblación, las pirámides poblacionales, los hechos insulares, etc.

Como tercer elemento esencial habla el autor de la «suficiencia financiera» (págs. 140-141), consistente en que las Comunidades Autónomas obtengan «recursos suficientes para prestar los servicios que tiene comprometidos con los ciudadanos»; eso sí, Zaplana establece que la misma se refiera a los tributos cedidos y recaudados directamente por la Comunidad Autónoma, de tal forma que luego la cuantía económica recibida a través de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y del Fondo de Compensación Interterritorial sean elementos de compensación, según el ya mencionado baremo de servicios en relación con la presión fiscal y la distribución del gasto.

En este contexto, la coordinación entre las Haciendas estatal y las autonómicas es también un elemento necesario para lograr la estabilidad requerida por la Unión Europea, para garantizar un sistema tributario sencillo para los ciudadanos y que

evite la duplicidad de gasto. Así el autor preconiza la presencia de las Autonomías en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. El «profundo respeto al principio de solidaridad» cierra esta «espiritual» lista. Esa solidaridad conlleva que las Comunidades más ricas sean las que más aporten al sistema, aunque también se exige a las de menores recursos que gestionen bien los mismos, sin entrar «en la cultura de la subvención y del subsidio» (pág. 145).

De la «letra del modelo», de entre los aspectos más concretos, han de destacarse los siguientes: la eliminación de la diferencia entre financiación condicionada e incondicionada; la capacidad para crear impuestos por las Comunidades Autónomas (si bien se destaca que esta posibilidad es ínfima); el análisis de la eficacia de los impuestos cedidos, tales como el de Patrimonio o el de Sucesiones y Donaciones; la cesión del IRPF sobre el 50 por 100; aparte se sitúa la diversificación de fuentes de ingresos a través de la «cesta de impuestos especiales», que incluye desde el de Hidrocarburos al de Tabaco y Alcohol, junto al IVA en determinados tramos minoristas (págs. 147-152). Nuevamente se mencionan los mecanismos de garantía (PIE y FCI), que aunque ya no son la base del sistema como antes, se utilizarían según el cumplimiento de esos patrones de calidad en el servicio antes mencionados (pág. 153).

El capítulo sexto aparece intitulado de manera enormemente sugerente. Y es que «El reto de la cooperación» (págs. 155-177) nos aproxima a una superación de la fase reivindicativa propia de los comienzos del sistema autonómico, en la línea de la llamada, en palabras del Presidente Aznar, «descentralización cooperativa» (pág. 156). Una cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado que se realizaría fundamentalmente a través de las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y la creación de una Conferencia de Cooperación Autonómica General, siguiendo el modelo alemán (págs. 163 y ss). Por otra parte, la cooperación entre Comunidades Autónomas viene vinculada al desarrollo de las prescripciones del artículo 145 de la Constitución: Convenios de gestión y prestación de servicios y acuerdos de cooperación (págs. 166-169). Más concretamente, y en lo tocante a la materia tributaria, la coordinación solicitada se realizaría en el nivel de adopción de decisiones a través de la dotación al Consejo de Política Fiscal y Financiera de potestades decisorias por mayorías cualificadas (págs. 170-172). Por lo demás, las Comunidades Autónomas (incluso las Corporaciones Locales en su momento) deberían participar también en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (págs. 172-177)

Dejando a un lado el epílogo, el capítulo séptimo, referido a «Las Comunidades Autónomas en Europa y en el mundo» (págs. 179-210), refleja la vinculación entre la descentralización territorial interna y la concienciación de los ciudadanos europeos para «conocerse a sí mismos». El importante papel realizado por el Comité de las Regiones no es óbice para que Zaplana considere inadecuada la presencia en el mismo de entes locales o de regiones sin atribuciones de autogobierno, o abogue tanto por un cambio en la designación de sus componentes, como de la naturaleza netamente consultiva de este órgano (págs. 182-184). El principio de subsidiariedad

(págs. 185-188) aprobado por el Tratado de Maastrich (artículo 3B), y aplicado hasta el nivel regional, cierra para el autor la construcción de Europa «juntos» (La UE, el Estado y las Regiones); destacando para ello la utilización y mejora de instrumentos, tales como la Conferencia para Asuntos relacionados con la UE, las Oficinas de representación de las Comunidades Autónomas en Bruselas y la participación de éstas en la representación del Estado ante la Unión, potenciando lo ya existente, y asumiendo en este sentido el modelo de los *Länders* alemanes (págs. 193-195). El futuro de la política de las regiones en la Unión Europea y la presencia en la actividad externa de España en sede europea de las oficinas de las Comunidades Autónomas cierran doscientas diez páginas, en cuyo epílogo el autor aprovecha para recordar todo lo hecho, lo que estamos realizando y las tareas de futuro. Y todo ello para concluir, ejemplo de talante, que estas ideas son un punto de discusión y que, en todo caso, se encuentran abiertas al diálogo y al consenso.

Nos encontramos, en suma, ante una obra que, si bien no goza de la sistematicidad propia de los tratados técnicos —lo que por su naturaleza no se pretende—, desarrolla inteligentemente una argumentación compacta que hace al lector sentirse cómodo con la misma. La presencia en ella de los principios, reconocidos constitucionalmente, de unidad, autonomía, solidaridad, igualdad y cooperación, dotan a estas tesis de una enjundia político-constitucional cierta. Una argumentación que también se presenta consolidada sobre una idea enormemente sugerente, como es la que se expresa en el título y subtítulo de la obra —una España vertebrada y plural alejada de tensiones rupturistas—, que deja ver cierto voluntarismo en el autor.

En resumidas cuentas, estamos ante una nueva reflexión de esta novedosa forma de descentralización territorial del poder político, que se llama el Estado de las Autonomías. Y que nos guste o no, es un proceso político y jurídico irreversible. Una reflexión realizada, simultáneamente, desde la experiencia asentada de varios años de gobierno autonómico, a la par que desde el profundo convencimiento, que sin duda compartimos, de que el modelo autonómico sólo tiene sentido y adquiere virtualidad desde una construcción nacional de España.

*Pedro González-Trevijano*

ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Comunidades Autónomas y política europea*, I.V.A.P., Civitas, Madrid, 2000, 153 páginas.

No cabe duda de que uno de los grandes retos del constitucionalismo europeo en el siglo XXI es el equilibrio entre la articulación de un orden jurídico y político de carácter supranacional cual es la Unión Europea y los Estados tradicionales, equilibrio inserto, además, en un creciente proceso de globalización, condicionante en gran medida de las soluciones políticas y jurídicas que puedan adoptarse. Este proceso se hace aún más complejo en el caso español al tener que enfrentarse a la compatibilización entre la cesión de soberanía a instituciones comunitarias y el cierre o, al me-