

Territorios, regiones y estados miembros: el dilema regional en la Unión Europea

Xabier Unanue Ortega

INTRODUCCIÓN: TERRITORIOS, REGIONES Y ESTADOS MIEMBROS

Tradicionalmente, la Unión Europea (UE) ha mostrado un escaso interés y sensibilidad por la cuestión regional, desconociendo casi totalmente, hasta fechas relativamente recientes, el fenómeno regional. Durante muchos años, la presencia y la intervención de las regiones en los asuntos europeos ha sido considerada por parte de la UE como una cuestión interna de los Estados en la que ella no tenía nada que ver. Como consecuencia de ello, las regiones carecían de capacidad para intervenir en el proceso de integración eu-

ropea, viéndose obligadas a depositar sus reivindicaciones y expectativas en el foro interno del propio Estado al que pertenecen.

La primera aproximación de las instituciones comunitarias a la cuestión regional parte de una necesidad práctica: la de organizar el territorio sobre el que va a implementar sus políticas. Es cierto, así, que el Derecho comunitario ha venido estableciendo a efectos prácticos una distribución regional del territorio europeo¹. Pero esa división no se elaboró desde reflexiones constitucionales o institucionales europeas, sino que más bien obedecía a razones puramente pragmáticas de orden económico: las regiones quedaban reducidas a simples unidades técnico administrativas a los efectos de implementar las políticas en las que se empleaban los diversos fondos comunitarios. Las regiones eran, por lo tanto, determinadas áreas o zonas sobre las cuales había que aplicar una actuación concreta, y carecían de connotación alguna (histórica, cultural, política, etc.) más allá de la meramente tecnocrática. De esta manera, la

cuestión regional floreció no sólo en los Estados descentralizados de la Unión, sino en varios Estados Miembros (EM) que desconocían el fenómeno regional.

Es el éxito de esta política “regional” europea² –en sus vertientes de política de cohesión y fondos estructurales– el que en un primer momento funciona como revulsivo de la cuestión regional. Esto, unido a la existencia e importancia de un fenómeno regional previo en el seno de algunos de sus EM³ y a las reivindicaciones más persistentes de esas regiones existentes en los EM descentralizados, ha llevado en los últimos años a que este olvido del hecho regional se haya visto paliado, aunque de forma parcial y leve, a través del “reconocimiento” a las regiones de ciertas vías de participación en la UE. Por una parte, mediante una vía de hecho consistente en la intensificación de contactos entre la Comisión y las regiones en el ámbito de la política regional o de cohesión territorial (diálogo, consultas previas, asociar a las regiones en la ejecución de determinadas políticas comunitarias con fuerte impacto territorial, etc.), generalizado a partir de la publicación del Libro Blanco sobre la Gobernanza (2001). Y por otra, a través de una vía más institucional u oficial que tiene su principal exponente, a su vez, en dos importantes cauces de participación: de forma colectiva, a través del Comité de Regiones creado en Maastricht en 1992; y de forma individual a través de la participación en las delegaciones estatales (artículo 203 TCE, que previsiblemente será sustituido en el próximo futuro por el artículo 16 del Tratado de la Unión Europea en su redacción por el Tratado de Lisboa [TUE2]) en las instituciones comunitarias, particularmente el Consejo de Ministros

En consecuencia, tanto por su origen como por la variedad de tradiciones constitucionales de los EM de la que parte, el fenómeno regional en la UE es muy diverso. Existen regiones tanto en los Estados descentralizados como en los que no lo son. Existen incluso “regiones dentro de las regiones”⁴. Aunque tampoco se debe deducir de esta afirmación que la región sea una forma universal de composición del Estado, ya que existen Estados sin regiones, como pueden ser Luxemburgo o

Malta. Por ende, la regionalización en la UE, desde un punto de vista institucional y competencial, aun siendo un fenómeno importante, no es homogéneo. Las regiones con competencias legislativas representan un 30% aproximadamente del total de las regiones del Comité de Regiones (CdR), mientras que existen otras regiones que son más bien unidades administrativas sin verdaderas competencias legislativas, aunque posiblemente se vayan concibiendo como regiones por su inclusión en una dinámica regional europea. Igualmente, existen regiones-nación con vocación legítima de estatalidad cuyo objetivo es convertirse en Estados Miembros de la UE, con las mismas competencias y soberanía que vayan teniendo los EM en el proceso de integración (estatalidad residual). Desde el punto de vista económico, existen *Länder* alemanes con un PIB superior al de 22 EM. Igualmente, desde el punto de vista demográfico y geográfico, muchas regiones de algunos EM son mayores en tamaño, población y peso específico que muchos de los EM, no sólo los EM minúsculos (Luxemburgo, Malta, y Chipre), sino de lo que ya constituye casi la mitad de los EM de la UE. Este hecho, que se hará cada vez más evidente a medida que se vayan incorporando los nuevos candidatos a EM (Croacia, Macedonia) y los demás Estados europeos, que ya han solicitado la respectiva candidatura (Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Kosovo y Serbia), es una de las mayores contradicciones del actual sistema institucional europeo y

Las regiones con competencias legislativas representan un 30% aproximadamente del total de las regiones del Comité de Regiones.

Esta diversidad dificulta enormemente la definición consensuada de un modelo europeo de participación regional.

está en la base de lo que vamos a llamar el “dilema regional” de la UE.

Esta diversidad dificulta enormemente la definición consensuada de un modelo europeo de participación regional, no sólo por las diferencias de partida en cuanto a tamaño, importancia u organización interna de las regiones, sino principalmente debido a las diferentes expectativas en intereses, no sólo de los diferentes EM (principales actores del proceso de construcción europea y detentores de la última palabra en las decisiones comunitarias), sino incluso de los distintos actores regionales. Las regiones “administrativas” o “territorios”, grupo mayoritario en la UE actual, posiblemente consideren el actual modelo difuso de participación regional como adecuado, ya que les supone un apoderamiento respecto a su situación de partida y expectativas, por lo que no empujarán hacia la definición de un modelo regional europeo, aunque se beneficien del mismo. Un grupo de “regiones constitucionales” que tienen asumida su condición de región y que, sin aspirar a un cambio de estatus constitucional, pretenden defender sus competencias como regiones y participar activamente, apostarán por un reforzamiento del modelo regional participativo. Finalmente, las regiones con vocación de estatalidad concebirán su paso por el estatus de región como transitorio y no tendrán un interés político-estratégico sino más bien pragmático y provisional en la definición de un modelo europeo de participación regional.

Las regiones con vocación de estatalidad concebirán su paso por el estatus de región como transitorio y no tendrán un interés político-estratégico sino más bien pragmático y provisional en la definición de un modelo europeo de participación regional.

sobre la base de Tratados internacionales, es decir sobre un basamento de Derecho internacional público. La Comunidad Europea confirma así el principio de estatalidad y el principio según el cual la personalidad internacional se adquiere bien a través de la estatalidad o bien a través de una organización internacional creada entre Estados y a la que estos confieren personalidad jurídica y capacidad de actuar en las relaciones internacionales.

Los EM aportan su soberanía a la UE. Se trata de una soberanía parcial (ya que retienen competencias en las materias no otorgadas o conferidas) y compartida (ya que entran en un proceso de codecisión o codeterminación con los restantes EM que también comparten su soberanía), concepción muy cercana al reparto de competencias, y que conlleva un riesgo real de reducción de las competencias estatales, dada la tendencia de las compe-

tencias comunitarias a expandirse, no sólo tratado a tratado, sino también por medio de una interpretación expansiva de sus títulos competenciales. Esto a su vez conlleva un riesgo aún más real de vaciamiento de las competencias regionales. La constatación de este fenómeno de “expansividad del Derecho comunitario” condujo a buscar cierto límite a la actuación comunitaria, por medio de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁵. Esta reacción se consolidó en el Tratado de Ámsterdam a través del reconocimiento otorgado al principio de subsidiariedad.

Sin embargo, el citado origen “estatal” de la Unión ha dejado impronta y se refleja en dos características del entramado institucional de la UE: la relativa neutralidad del Derecho europeo respecto de la estructura institucional interna de sus Estados miembros y la importancia del Consejo como centro de gravedad de las decisiones comunitarias.

La consagración del principio de “autonomía institucional” en el vigente artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), es consecuencia del respeto por parte de la Unión a la autonomía interna de sus EM, lo cual es consustancial a una organización formada por Estados que se proclaman soberanos y que formalmente actúan como tales en la Comu-

LA CUESTIÓN REGIONAL EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS

El sistema comunitario europeo, aunque se basa formalmente en la doble legitimidad de los Estados (representada por el Consejo) y de los ciudadanos (representada por el Parlamento), tal y como reconocen los Tratados Constitutivos desde el Tratado de Maastricht (artículo 1 TCE), ha sido en origen una creación de los propios Estados y en gran medida sigue siendo una “unión de Estados”, que en el plano internacional mantienen soberanía y personalidad internacional, y que se organizan

La participación o falta de participación de las regiones en el ámbito europeo depende básicamente de la participación que el propio derecho nacional interno les reconozca.

nidad internacional. Esta “neutralidad institucional” del Derecho comunitario con respecto al ámbito interno de cada EM, a su vez, viene a ser la razón de ser de la predicada indiferencia, neutralidad o apertura (según el caso) de las instituciones europeas respecto a la cuestión regional. Dicho principio de autonomía institucional significa que el Derecho comunitario derivado (reglamentos, directivas, etc.) no puede restringir el poder de autoorganización de los EM más allá de lo ya previsto por los Tratados Constitutivos. Esto, en la llamada fase descendente o de aplicación del Derecho comunitario, quiere decir que la determinación de la autoridad competente a nivel interno para ejecutar una determinada obligación derivada del Derecho comunitario es una cuestión, esencialmente, de orden interno de cada Estado. Así mismo, en la fase ascendente o de conformación del Derecho comunitario, significa que la participación o falta de participación de las regiones en el ámbito europeo depende básicamente de la participación que el propio derecho nacional interno les reconozca. Ambas no son sino dos caras de una misma moneda, ya que, por un lado, conforme a él la UE expresa su vocación de neutralidad con respecto a las cuestiones competenciales y organizativas internas de los EM, y por otro, la determinación de la autoridad competente para la ejecución de una determinada obligación no puede totalmente escindirse de la cuestión de cuáles son los órganos interesados o afectados por la misma a los efectos de la participación en la fase ascendente.

Esto no obstante, las regiones también han ganado referencias en los Tratados Constitutivos, también en el Tratado de Lisboa. Además del ya citado Comité de Regiones, pasando por la modificación del artículo 203^o TCE, la Unión avanza lenta pero progresivamente en favorecer una mayor participación de las regiones, para que éstas encuentren, junto a los Estados miembros, su sitio en la Unión. Así el artículo 4.2 TUE2 reconoce la realidad regional, dentro del respeto a las estructuras territoriales y como parte del respeto a la identidad nacional, en el mismo sentido que antes lo hacía el artículo I-5 del Tratado Constitucional. Asimismo, recuperando el contenido de su artículo III-280,

el artículo 167 del TFUE se refiere al respeto a la diversidad regional en política cultural. Se reconoce la dimensión regional de ciertas políticas de la UE como son transportes (artículo 96 TFUE), cultura (artículo 167 TFUE), redes transeuropeas (artículo 170 TFUE), cohesión económica, social y territorial (artículo 174 a 178 TFUE), medio ambiente (artículo 191 TFUE) y protección civil (artículo 196 TFUE).

La Unión avanza lenta pero progresivamente en favorecer una mayor participación de las regiones, para que éstas encuentren, junto a los Estados miembros, su sitio en la Unión.

En consecuencia, y a pesar de que es indudable que el Derecho comunitario ha adquirido una entidad propia diferenciada del Derecho internacional público en que se basó originalmente, y de que tanto el Derecho comunitario como el Derecho interno han ido abriendo vías de participación para los entes regionales, los sucesivos Tratados consagran y confirman la figura del “Estado Miembro”, y lo hace a través de dos principios fundamentales: como fuente de soberanía y como entes con autonomía institucional constitucional. Por ello, tanto el TUE y el TCE, como sus versiones una vez entre en vigor el Tratado de Lisboa, son textos normativos inseparablemente unidos, por un lado, al desarrollo a través del Derecho derivado (directivas, reglamentos, decisiones...) y por otro, (y muy particularmente en relación a la participación de las regiones) al ordenamiento constitucional interno particular de cada EM. Por ello, la valoración de los Tratados constitutivos de la UE no puede ser llevada a cabo correctamente si se realiza al margen del Estado desde el que se realiza esa valoración: depende de la actitud que cada Estado adopte, dentro de su marco de competencia, con respecto a sus respectivas regiones.

LA POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO

La tendencia a asimilar todos niveles infra-estatales que se ve reflejada en la composición del Comité de Regiones, o en el uso que la Co-

misión hace del sintagma “autoridades locales” para abarcar, sin distinciones, “la gran variedad de niveles subnacionales y organismos gubernamentales como municipios, comunidades, condados, provincias, regiones, etc.” ha motivado que, como reacción, surja un fuerte movimiento denominado “política de reconocimiento”, que propugna que se debe asumir la idea de que la

UE dispone de múltiples niveles o de una estructura múltiple y compleja:

- internacional-mundial (marco común)
- europea supra-estatal o intergubernamental (UE)
- estatal, centralizada o federal (todos los EM)
- regional o federada (algunos EM)
- infra-regional (algunas regiones: TTHH, comarcas, conurbaciones)
- local-municipal-urbana (todos los EM)

Partiendo de la constatación anterior, la “política de reconocimiento” propugnaría una implicación directa y activa de la UE en la cuestión regional -dejando de lado al menos mínimamente el principio de neutralidad de la UE- y, por otro lado, también la creación de un status constitucional especial para determinadas regiones, que evite la dilución de su configuración competencial e institucional y pueda paliar, al menos mínimamente, la incoherencia que supone el tratamiento recibido por un amplio número de EM en comparación con el recibido por estas regiones, en atención a su tamaño e importancia.

Varios principios generales del derecho europeo se combinarían para fundamentar el reconocimiento de este status: la igualdad soberana de los Estados, la autonomía institucional o constitucional, la democracia representativa y participativa, el valor de la diversidad cultural regional (167 TFUE o 151 TCE), la atribución de competencias, la subsidiariedad, la proximidad a la ciudadanía y la efectividad de la integración. Desde este punto de vista, la autonomía institucional o constitucional de los EM y el reconocimiento de dicho status constitucional especial van de la mano y se basan en la siguiente afirmación: “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados así como su identidad nacional, inhe-

rente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional” (4 TUE).

Es en este mismo principio de autonomía institucional o procesal, que reconoce la potestad de autoorganización del EM en materia jurisdiccional, procesal o administrativa, donde la política del reconocimiento encuentra su mayor apoyo, porque el principio de autonomía institucional tendría también una lectura reflexiva. No sólo implica por parte de la UE y sus instituciones un respeto hacia la forma de organización de que se dote el

EM, en la interpretación más clásica de no mirar cómo está estructurado internamente, sino que la Unión debe tener en cuenta dicha organización para respetarla, para no alterarla y para implicarla en la eficacia de la actuación comunitaria. En este sentido, la “política de reconocimiento” puede señalar a los Tratados de Niza (52 TUE) y de Lisboa (355 TFUE, 349 TFUE) que reconocen expresamente ciertas especificidades regionales que obedecen a singularidades, sobre todo, geográficas, para interpretar los Tratados de forma que se concluya en el reconocimiento del estatuto especial de las “regiones constitucionales autónomas”.

La “política de reconocimiento” propugnaría una implicación directa y activa de la UE en la cuestión regional -dejando de lado al menos mínimamente el principio de neutralidad de la UE- y, por otro lado, también la creación de un status constitucional especial para determinadas regiones, que evite la dilución de su configuración competencial e institucional.

De esta manera las doctrinas de la “política de reconocimiento” han tenido acogida en sede jurisdiccional, en concreto en la jurisprudencia del TJCE sobre competencias fiscales regionales a partir de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Islas Azores (06-09-2006), confirmada recientemente por la sentencia sobre la fiscalidad vasca (11-09-2008) y por la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la sentencia (18-12-2008) sobre el régimen

fiscal de Gibraltar (Gibraltar contra Comisión y Reino Unido contra Comisión, Asuntos T-211/04 y T-215/04). Todas estas sentencias, así como las Conclusiones de la AG Sharpston en el asunto C-212/06 sobre la prestación asistencial del Gobierno flamenco, consolidan una línea jurisprudencial.

Nos encontramos ante una asimetría regional europea finalmente reconocida por el sistema jurídico comunitario.

Nos encontramos pues ante un instituto emergente del sistema jurídico europeo que recaba ya en la actualidad un cierto grado de reconocimiento, embrionario aún, bajo el vigente Tratado de Niza y que pasa a formar parte del acervo comunitario, del sistema jurídico, con la jurisprudencia *Islas Azores*. Todo ello es indicativo de que el Tratado de Lisboa ha asumido, porque previamente los Estados lo han hecho, la existencia de territorios a los que cabe dar un tratamiento distinto por parte de las instituciones de la UE siempre que se respete la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión. En definitiva, nos encontramos ante una asimetría regional europea finalmente reconocida por el sistema jurídico comunitario.

LA OPCIÓN DE LA ESTATALIDAD Y LA AMPLIACIÓN INTERNA

Como hemos dejado sentado al afirmar la diversidad y heterogeneidad del fenómeno regional en la UE, muchas regiones se conciben como partes integrantes iguales y simétricas de un Estado-nación, y a pesar de las posibles reticencias hacia ciertas formas de repartos competenciales o de acomodamiento, no darán el paso a la reivindicación de la estatalidad propia⁷. Sin embargo, existen en varios EM regiones que tienen aspiraciones nacionales o incluso de estatalidad. Hemos visto también que esta política de reconocimiento ha tenido cierta acogida, tanto en la jurisprudencia comunitaria como en los Tratados constitutivos, particularmente en el Tratado de Lisboa. Aún así, su recepción a nivel comunitario es aún tímida, y la articulación a nivel estatal es diversa y, en muchos Estados, aún deficiente. Lo que nos lleva

a considerar que, si fallan estos resortes en el Estado y en Europa, es muy posible que se acentúen las aspiraciones estatistas de estas regiones-nación. La cuestión que se sigue, desde la filosofía política y moral, es cómo pueden estas regiones-nación reconciliar una aspiración de estatalidad (de convertirse en EM) con la demanda y articulación de un modelo de participación regional que defienda sus intereses y todavía pueda ser respetuoso con el principio de lealtad institucional entre la UE, los EM y sus regiones. Y cómo puede la UE respetar la autonomía institucional y constitucional de sus EM, sin favorecer un innecesario desmembramiento de la Unión en caso de que se produzca alguna de estas segregaciones.

Existen en varios EM regiones que tienen aspiraciones nacionales o incluso de estatalidad.

En consecuencia, desde el punto de vista de la UE, debe anticiparse la eventualidad de que estas aspiraciones se acentúen o, incluso, lleguen a cristalizar en la creación de nuevos Estados a fin de poder responder adecuadamente atendiendo, muy particularmente, a la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos y empresas de los diferentes EM, a la estabilidad económica e institucional de la Unión y a la flexibilidad y reducción de los costes de tramitación necesarios para garantizar la coherencia y la efectividad del Derecho comunitario.

La propuesta *Lamassoure* ponía el dedo en la llaga al señalar la incongruencia que suponía el hecho de que, tras la ampliación a 25, y luego a 27, pasarían a ser miembros de la UE países menos poblados y extensos que algunas de las regiones ya existentes y que, contrariamente a esas regiones, dispondrían de representación en el Consejo y en la Comisión. Una solución puede encontrarse en las políticas de reconocimiento y acuerdo que ya hemos mencionado. No obstante, la toma en consideración de las regiones en la adopción de decisiones de las instituciones comunitarias es como hemos visto, a

día de hoy, un modelo excesivamente abierto, basado en el principio de autonomía institucional y constitucional de los EM y subordinado en consecuencia a la predisposición del Estado, susceptible por ello de interpretaciones en contra de la parte más débil, la regional. Esto es lo que pretendía corregir la propuesta *Lamassoure* cuando pretendía romper con la dinámica clásica mantenida hasta

entonces, según la cual se considera que la cuestión regional es un asunto puramente interno de los Estados. Si a ello le sumamos que un mayor protagonismo de las regiones necesita para materializarse que los Estados cedan cotas de control en los procesos legislativos comunitarios y de construcción europea, lo que es siempre difícil que ocurra *motu proprio* y, en tanto la UE siga estando controlada por los EM, es difícil que venga impuesto desde la UE. Además, ninguna “política de reconocimiento” podrá ser realmente efectiva a la hora de saciar esas aspiraciones o de disuadir eventuales segregaciones, si no entra a analizar las razones que subyacen a las mismas y las alternativas a disposición de las regiones, ya que sólo desde dicho análisis podrá diseñarse un modelo regional que pueda ser suficiente en comparación a ellas, y hacer así que no sea necesario recurrir a las mismas.

Por ello, en este caso desde el punto de vista regional, aunque la opción favorecida por la región sea el desarrollo de un modelo regional europeo satisfactorio, más que la de iniciar su propio camino como Estado, no deja de tener interés el estudio de dicha alternativa, aunque sea como eventual forma de presión que, frente al inmovilismo o reticencia estatal a implicarse en tal desarrollo de la política regional, pueda esgrimir alternativas creíbles y viables al simple sometimiento a la voluntad estatal, de forma que permita a las regiones mantener cierta tensión negociadora que continúe el empuje hacia un modelo de participación regional adecuado.

Por todo ello, un estudio completo de la cuestión regional no puede dejar de abordar la posibilidad de que una o

varias de las actuales regiones de la UE insistan en avanzar por la vía de la estatalidad y, en este sentido, de plantearse cómo habría de resolverse, desde el Derecho comunitario europeo e internacional público, la eventualidad de ampliaciones internas fruto de la secesión de alguna de estas regiones-nación y cómo resulta esta alternativa en comparación con el modelo de participación regional.

LA UTILIDAD PRÁCTICA DE LA SECESIÓN Y AMPLIACIÓN INTERNA

Ya hemos apuntado que, sin perjuicio de las legítimas aspiraciones independentistas basadas en sentimientos identitarios, nacionalistas, lingüísticos o culturales, no faltan razones también desde una perspectiva económica o institucional que pudieran justificar una decisión de este tipo. Un hecho cierto es que existen regiones con un peso económico y demográfico suficiente para compararse a algunos de los EM de la Unión. Los ciudadanos de estas regiones pujantes pueden plantearse por qué no habrían de optar a la estatalidad, o si el hecho de permanecer como región en lugar de convertirse en EM no estará mermando sus posibilidades de participación, desarrollo y bienestar en comparación con otros ciudadanos de la Unión⁸. Las economías de escala que anteriormente se producían a nivel nacional, al centralizar las dispersas fuerzas regionales en un solo Estado supra-regional, se producen ahora a nivel internacional, tanto mediante la liberalización del comercio mundial como, de forma más intensa, dentro de grandes zonas económicas como la que constituye la propia UE. Lo que lleva a una dinámica ambivalente de competición-cooperación interregional por conectar con los flujos transnacionales que originan estas economías de escala, acentuando la importancia real e inmediata del nivel regional con respecto al estatal en cuanto al diseño e implantación de políticas.

A esta posibilidad es necesario añadir la ventaja que puede suponer una simplificación administrativa deriva-

Un hecho cierto es que existen regiones con un peso económico y demográfico suficiente para compararse a algunos de los EM de la Unión. Los ciudadanos de estas regiones pujantes pueden plantearse por qué no habrían de optar a la estatalidad, o si el hecho de permanecer como región en lugar de convertirse en EM no estará mermando sus posibilidades de participación, desarrollo y bienestar en comparación con otros ciudadanos de la Unión.

da de reducir los niveles administrativos, rebajando tanto los trámites y costes públicos como el cuerpo funcional⁹, aumentando las posibilidades de participación democrática y control ciudadano por la mayor cercanía para con éste¹⁰ así como de redirigir en cierta medida en su propio beneficio las inercias económicas centralizadoras propias de toda capitalidad política que hasta la fecha se han dirigido a quien ostentara la misma en el Estado predecesor¹¹ mediante la creación de un polo político y representativo propio.

Esto es especialmente cierto en el seno de la UE, ya que ésta aporta un marco de estabilidad y armonización de políticas entre los diferentes EM (ciudadanía europea, unidad del mercado dentro del mercado único, moneda única, libertad de establecimiento, de residencia, de libre prestación de servicios, libre circulación de personas, reconocimiento mutuo de todo tipo de derechos sociales y cotizaciones, homologación de títulos, incluso derechos políticos limitados...) que, unido a la situación sociopolítica actual, propia de un sistema globalizado, hace que una eventual decisión de constituirse en un Estado independiente no sólo implique menos cambios de lo que sería habitual, sino que, a la vez, ofrece grandes ventajas a los países pequeños, lo que en conjunto hace viable y atractiva la opción a la estatalidad y al estatus de EM.

Partiendo de ahí, las ventajas de la estatalidad en el seno de la UE serían muchas y variadas. Por cuanto son los EM las “altas partes contratantes” que constituyen la UE entre sí, se exige la unanimidad de éstos (no de las regiones) para la adopción de las decisiones más importantes de la UE, incluidas las decisiones “constituyentes” o de diseño de la arquitectura institucional comunitaria. Convertirse en EM daría a la región un peso considerablemente mayor en lo que respecta al diseño del marco general europeo en que ha de desenvolverse, al asumir un papel directo y activo en la construcción europea, considerablemente ampliado desde esta nueva perspectiva.

Asimismo, los EM están directa e igualmente representados en la UE y tienen participación en absolutamente todas las instituciones, incluso aquellas que actualmente se mantienen fuera del alcance de las regiones (TJUE, BCE, Comisión,...). Aunque la igualdad entre EM no es absoluta –ya que se correge por el distinto peso poblacional de los Estados

(desigualdad real) con su reflejo en la ponderación de votos en el Consejo, número de eurodiputados, etc.–, la estatalidad tiene un peso decisivo, de tal manera que una región previsiblemente aumentaría considerablemente su representación, incluso desde el punto de vista del reflejo de esta desigualdad real, en la medida que se mantuvieran los equilibrios y proporcionalidades existentes.

Es más, suponga o no la segregación y surgimiento del nuevo Estado una separación de éste de la UE, en cuanto el nuevo Estado independizado adquiere por medio de la secesión personalidad internacional, la UE puede negociar con él toda clase de Tratados, incluidos aquellos por los que el nuevo Estado pueda comprometerse, de igual modo que hoy en día hacen otros Estados que no son miembros de la UE, a mantener la aceptación del acervo comunitario y la pertenencia al mercado único (Suiza, Islandia, Noruega, Liechtenstein), a emplear la moneda única (Andorra, Mónaco, San Marino, Vaticano, Montenegro, Kosovo), o a formar parte del territorio Schengen (Suiza, Islandia, Noruega). Así mismo, como también señala este artículo 50 TUE², nada impide que posteriormente pueda dicho Estado o dicho territorio que se ha separado del EM y de la UE volver a integrarse en el territorio comunitario, solicitando la adhesión como cualquier otro Estado.

LA POSIBILIDAD JURÍDICA DE LA SECESIÓN Y AMPLIACIÓN INTERNA EN EL DERECHO COMUNITARIO

Existen por tanto ventajas para los Estados pequeños y las regiones que accedan al estatus de EM. No obstante, todo lo dicho hasta ahora parte de una premisa, y es que la región independizada podría incorporarse como EM a la UE. Esta premisa, sin embargo, requiere ser verificada.

Ya hemos dejado de sobra sentado que el sistema comunitario es un sistema jurídico operativo en el Derecho internacional, ya que se crea como derecho entre “estados” sobre la base de tratados internacionales, y que los EM no dejan de ser Estados soberanos, tanto desde el punto de vista del Derecho comunitario europeo, que

respetar su autonomía constitucional e institucional, como desde el punto de vista del Derecho internacional, ya que todos los EM conservan su personalidad internacional.

Conforme al artículo 6 TUE, apartado 3, la Unión respeta la identidad nacional de sus EM. Ello implica que la Unión no afecta al ordenamiento constitucional de un EM, sea centralizado o federal, y, en principio, tampoco influye en el reparto de competencias dentro de un EM.

La nueva redacción que el Tratado de Lisboa ha dado a esta disposición (art. 4.2 TUE2) añade un inciso que, en principio, podría hacer pensar que el Derecho comunitario descarta la posibilidad de una secesión o separación de parte del territorio de un EM cuando, repitiendo lo recogido en la segunda frase del propio artículo I-5.1 del malogrado TCUE, señala que *“la Unión respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”*. Sin embargo, esto resultaría contradictorio con el predicado respeto a las estructuras constitucionales de los EM y su carácter de Estados soberanos con personalidad propia en el ámbito internacional. Por ello no hay que perder de vista que el precepto hace hincapié expresamente en el respeto debido por parte de la Unión a las estructuras constitucionales de los EM y a esas funciones entre las que se incluye por parte la Unión. La redacción completa del precepto reza como sigue: *“2. La Unión respetará la igualdad de los EM ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.”*

Ello significa que, en este punto, el Derecho comunitario europeo no puede imponer a los EM, que permanecen soberanos también a la luz del Derecho comunitario, el mantenimiento de una integridad territorial, puesto que las decisiones sobre el territorio son inherentes al propio concepto de soberanía (de hecho, es la soberanía

sobre el territorio lo que define las fronteras del Estado), ni puede prohibir que en ejercicio de esa misma soberanía el Estado decida llevar a cabo alteraciones de sus fronteras, cesiones territoriales o cualquier otra mutación de la configuración e integridad territorial y constitucional del Estado. Tan es así que la UE no puede tampoco forzar la permanencia en su seno de sus respectivos EM, o, a mayor abundamiento, ni siquiera de partes del territorio de esos EM. El artículo 50 TUE2 en la redacción del Tratado de Lisboa vuelve a consagrar el derecho de los EM a decidir retirarse de la Unión que ya recogía el TCUE, lo que constituye un reconocimiento del principio de Derecho internacional público subyacente por el que los Estados soberanos pueden denunciar y separarse unilateralmente de los Tratados que firmen.

Son los EM quienes retienen la soberanía, deciden unilateralmente (sin perjuicio de las negociaciones que sean necesarias para resolver el modo de ejercitar esta decisión) su permanencia o no en la Unión, decidiendo también indirectamente sobre la integridad territorial de la UE, y alterando también indirectamente por medio de esta decisión unilateral la composición de los órganos e instituciones comunitarias (en los que, consecuentemente, dejarán de tomar parte los parlamentarios, miembros del Consejo, comisarios, magistrados del TJUE, miembros del CdR,... de ese EM).

Esta posibilidad de alterar unilateralmente las fronteras de la UE no se limita al supuesto contemplado expresamente en el citado artículo 50 en que todo el Estado decide su separación de la UE, sino que debe entenderse aplicable también (quien puede lo más puede lo menos) al supuesto de que un EM (a iniciativa propia o a instancias de una parte de su territorio) decidida, sin dejar de ser EM, separar una parte de su territorio del territorio comunitario, en ejercicio de esa misma autonomía constitucional reconocida por la UE¹². La parte, igual que el todo, puede decidir separarse de la UE. Consecuentemente, si un EM iniciase un proceso de segregación por medio del que una parte de su territorio decidiera separarse del territorio nacional, especialmente si ello supusiera que este territorio se separase de la UE, la UE no puede sino respetar dicha decisión, incluso aunque ello implique negociar las condiciones de su ejercicio y las consecuencias de la decisión en el seno de las instituciones comunitarias.

La duda por tanto no es si la segregación de parte de un Estado que ostente la posición de EM es o no posible desde el punto de vista del Derecho comunitario. La duda no es si el que un EM haya ratificado los Tratados constitutivos invalida esa posibilidad o si ello altera las normas de Derecho internacional público. La duda no es si, desde lo estipulado por el Derecho comunitario y del Derecho internacional público, una región podría o no llegar a convertirse en un EM. La duda no es si el nuevo Estado podría permanecer dentro de las fronteras arancelarias de la Unión, beneficiarse de las ventajas de la moneda única o disfrutar de las libertades reconocidas por el Derecho comunitario incluso después de su independencia. Todo eso es posible, pues tanto el respeto de los principios de Derecho comunitario y de Derecho internacional público expuestos, como la aplicación analógica del artículo 50 TUE², o la experiencia práctica lo confirman.

La única duda es sobre cuál es la manera en que una región puede llegar a acceder al estatus de EM, y más en concreto, cuál de estas dos opciones es la que debería seguir la región independizada para hacerlo:

a) si entendiendo que la segregación lo excluye de los Tratados constitutivos, ha de seguir la vía de la solicitud de admisión conforme al artículo 49 TUE (unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen; ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales) o

b) si, dado que los Tratados Fundacionales están sometidos a las provisiones de Derecho internacional público relativas a los Tratados internacionales, sobre las que se han ocupado las Convenciones de Viena de 1969, 1978 y 1986 sobre Derecho de los tratados, cabe entender que todas las disposiciones referidas al Estado predecesor deben en lo sucesivo entenderse

La diversidad, heterogeneidad y disparidad del fenómeno regional, combinado con los principios de autonomía constitucional e igualdad formal o soberana de los EM, conllevan una subordinación de la cuestión regional a las decisiones y política interna de los EM, que ha derivado en un debilitamiento institucional de ciertas regiones y a una dilución de su especificidad constitucional.

aplicables a ambos Estados, de forma que el nuevo Estado puede considerarse EM desde el principio, sin necesidad de interrupción ni de seguir el arduo proceso de solicitud de admisión.

CONCLUSIONES

De todo lo dicho hasta el momento podemos concluir que el análisis del regionalismo en la UE desde las perspectivas mencionadas (cohesión y fondos estructurales, nueva gobernanza y agenda de Lisboa, institucionalización en la UE, para-diplomacia y cooperación inter-regional) nos conduce a la paradoja siguiente: ya no es posible concebir la estructuración institucional de la UE ni el proceso de integración europea sin tener en cuenta la dimensión regional, pero al mismo tiempo la diversidad, heterogeneidad y disparidad del fenómeno regional, combinado con los principios de autonomía constitucional e igualdad formal o soberana de los EM, conllevan una subordinación de

la cuestión regional a las decisiones y política interna de los EM, que ha derivado en un debilitamiento institucional de ciertas regiones y a una dilución de su especificidad constitucional.

Por otro lado, la incorporación de nuevos EM, acentuando la heterogeneidad de los EM y el consiguiente agravio comparativo que para las regiones más importantes supone el diferente tratamiento que reciben EM y regiones, así como las aspiraciones de estatalidad de las regiones-nación más reivindicativas, colocan a la

La UE debe prever también la posibilidad y resolver los eventuales interrogantes jurídicos, políticos e institucionales que plantearía la segregación y conversión en Estados independientes de alguna de las regiones existentes en los EM.

UE ante un auténtico “dilema regional”. Es necesario que la UE responda ofreciendo a las regiones una salida digna que dé respuesta o al menos mitigue la contradicción subyacente a dicho agravio comparativo. Paralelamente, e independientemente de lo que a tal respecto dispongan las respectivas Constituciones nacionales de los EM y de que conforme a ellas

ello sea posible o no (ya que, como toda Constitución, las Constituciones nacionales siempre

son susceptibles de evolución y modificación), la UE debe prever también la posibilidad y resolver los eventuales interrogantes jurídicos, políticos e institucionales que plantearía la segregación y conversión en Estados independientes de alguna de las regiones existentes en los EM, ya que si el dilema no se resuelve de otra manera (o incluso aunque se resolviera satisfactoriamente, si dichas regiones persistieran en sus legítimas aspiraciones de independencia política), no puede por completo descartarse la posibilidad de que finalmente acabe produciéndose una “ampliación interna de la UE”.

NOTAS

¹ La Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas o NUTS.

² La cohesión territorial, económica y social dentro de la UE constituye uno de los ejes de la integración europea, la segunda política más importante de toda la UE desde el punto de vista presupuestario. Hoy en día, las regiones se contemplan como actores principales en la consecución de los múltiples y ambiciosos objetivos de la agenda de Lisboa, como actores del desarrollo sostenible y de la lucha contra el cambio climático, o como elementos importantes para asegurar la pluralidad cultural dentro de la UE.

³ El fenómeno regional es importante en cuatro de los seis EM más grandes y más poblados de la UE que están por encima de 40 millones de habitantes, y es importante en la mitad de los seis EM fundadores.

⁴ Particularmente, la Comunidad Autónoma del País Vasco o Euskadi (CAV) sería una región a efectos europeos, que cuenta además con sus propias regiones, como entes “infraestructurales infraregionales” con sus propias competencias normativas y administrativas, los llamados Territorios Históricos.

⁵ Como es sabido, en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Por su parte el principio de proporcionalidad se refiere a que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

⁶ Este artículo, que previsiblemente será sustituido en el próximo futuro por el artículo 16 TUE2, hace referencia a la representación de los Estados en el Consejo por un representante “de rango ministerial”, expresión buscada para permitir que esa representación estatal la pueda ejercer un ministro regional y es el que ha abierto la puerta a la participación de regiones como las Comunidades Autónomas.

⁷ Esta posibilidad no puede ser ya considerada una mera posibilidad teórica, ya que diferentes regiones de varios EM (Esocia en el Reino Unido, Euskadi en España, las Islas Feroe en Dinamarca...) han planteado iniciativas concretas, más o menos precisas o explícitas, que apuntan en esta dirección, independientemente de que hayan llegado o no a materializarse.

⁸ A modo de ejemplo, la CAV tiene 2,1 millones de habitantes, sin contar a Navarra, y si partimos de un concepto

más económico, la eurorregión CAV-Navarra- Aquitania produce más de un 1,3% del PIB de la UE, lo que arroja dimensiones demográficas y económicas similares (cuando no superiores) a la de muchos Estados miembros: además de los ya citados, en rangos similares podrían situarse Finlandia, Hungría, Dinamarca, Lituania, Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre o Malta.

⁹ Tanto la multiplicación de órganos de gestión que caracteriza el Estado autonómico, como los problemas que, por organismos empresariales y partidos de índole estatal han sido denunciados en España con el ánimo de revertir el proceso autonómico en pos de una “recentralización”, y que han dado en llamar la “jungla normativa” y “cuerpo funcional hipertrofiado”, podrían resolverse y revertirse también, de forma radicalmente opuesta a la que propugnan, por esta vía.

¹⁰ Aunque no hay que menospreciar tampoco la utilidad de la distancia como medida de objetividad e imparcialidad, que puede servir de control a redes clientelares, prejuicios y conflictos de interés que pueden proliferar en las distancias cortas, tanto o más que en las largas.

¹¹ Madrid es un ejemplo claro de una ciudad-región que ha sabido aprovechar su capitalidad política para fomentar la concentración económica y convertirse en un referente de la globalización. No en vano, sin entrar a contabilizar balanzas fiscales y de inversión, claramente favorables al centro sobre la periferia, el 80% de las órdenes que van a la Bolsa de Bilbao llegan de Madrid.

¹² Esto sucedió, de hecho, en el caso de Groenlandia (territorio danés incorporado a la UE como tal parte de Dinamarca en 1973 que, a raíz de un referéndum celebrado por los habitantes de esta isla en 1985, decidió no formar parte de la UE, obligando a Dinamarca a negociar su exclusión del territorio comunitario con los demás EM). Como señala el artículo 50 TUE2 y sucedió también en el caso groenlandés, nada obsta a la unilateralidad de la decisión que el EM tenga que negociar con la Unión las condiciones de esa separación y las consecuencias que desde todos los puntos de vista ha de tener esta separación de la UE (revisión de la representación del EM en los órganos comunitarios, de las contribuciones debidas a la Unión... las alteración del peso del EM en el conjunto de la UE a resultados de la separación de parte de su territorio y población del ámbito comunitario; disposiciones relativas a las relaciones jurídicas públicas y privadas con el territorio separado sometidas a Derecho comunitario de forma previa a la separación; disposiciones en relación a la moneda, a cuestiones arancelarias...).