

LAS REGIONES CONSTITUCIONALES AUTÓNOMAS. UN ESTATUS ESPECIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Eskualde konstituzional autonomoak. Europar Batasunean dagoen estatus berezi bat

Autonomous Constitutional Regions. European Union's particular status

Joxerramon BENGOTXEA CABALLERO
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 08-07-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 12-08-2010

La «ceguera» regional de la UE se ha relacionado con la lectura dominante del principio de autonomía institucional o constitucional según el cual cada Estado miembro es libre de organizarse como decida siempre que acate sus obligaciones comunitarias, sin que las instituciones comunitarias tengan ninguna potestad de interpelación respecto de dicha organización estatal. Los argumentos que pretendían justificar posibles incumplimientos de derecho comunitario por parte de los EM sobre la base de su compleja estructura constitucional interna se han venido rechazando con un anclaje en el corolario de este principio de autonomía constitucional, los principios de personalidad y responsabilidad de los Estados en derecho internacional: es todo el Estado quien resulta responsable por el incumplimiento imputable a cualquiera de sus órganos.

Esta ceguera inicial se ha transformado por vía jurisprudencial, sin esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en una creciente sensibilidad hacia las entidades infra-estatales, especialmente hacia las regiones constitucionalmente autónomas, lo cual ha provocado una nueva lectura del principio de autonomía institucional o constitucional. En la nueva concepción, la UE respeta la organización constitucional de los EM, incluida la autonomía regional o local y precisamente para poder respetarla se ve obligada a «verla». Esta sensibilidad hacia la diversidad interna requiere por parte de las instituciones comunitarias una actitud de reconocimiento y respeto, y por parte de las regiones constitucionalmente autónomas una actitud de lealtad comunitaria: respeto del derecho comunitario, no discriminación...

Al imponer a la Unión el respeto de «la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados así como de su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional», el Tratado de Lisboa puede conducir al reconocimiento de un nuevo status o instituto europeo: el status de «regiones constitucionales autónomas», una nueva formulación del status especial que en su día reivindicara para ciertas regiones europeas Alain Lamassoure.

Palabras clave: Unión Europea. Estados miembros. Tratado de Lisboa. Regiones constitucionales autónomas. Principio de autonomía constitucional. Derecho comunitario.



Europar Batasunak eskualdeekin azaltzen duen «itsutasuna» bere baitan nagusi den autonomia instituzional edo konstituzionalaren printzipioarekin lotu izan da. Printzipio horren arabera, estatu kide bakoitzak nahi bezala egitura dezake bere burua EBk ezartzen dituen obligazioak betetzen baldin baditu; ez hori bakarrik, EBko erakundeek ez dute estatuen barne antolaketari buruzko inolako

interpelazio ahalmenik. Beraien barne egitura konstituzional korapilatsua dela-eta hainbat estatu kidek EBko zuzenbidea betetzen ez zutela defendatu nahi zuten argudioak bertan behera geratu dira autonomia konstituzionalaren printzipioan eta estatuek nazioarteko zuzenbidean duten nortasunaren eta arduraren printzipioetan oinarrituta: Estatu osoa da bere edozein organori egotz dakioken balizko ez-betetzeen arduraduna.

Lisboako Ituna indarrean jartzea itxaron gabe, hasierako itsutasuna bide jurisprudentziala erabiliz eraldatu da eta estatuz azpiko erakundeekiko gero eta sentsibilitate handiago bilakatu da, batik bat konstituzionalki autonomoak diren eskualdeekiko; aldaketa horrek autonomia instituzional edo konstituzionalaren irakurketa berri bat eragin du. Ikuskera berrian, EBk estatu kideen antolakuntza konstituzionala errespetatzen du, eskualde mailako autonomia edo tokiko autonomia errespetatuz. Noski, antolakuntza hori errespetatu ahal izateko, «ikus» ere egin beharra du. Barne aniztasunarekiko sentsibilitate horrek EBko erakundeek *errekonozimendu* eta errespetu jarrera izatea eskatzen du, baita konstituzionalki autonomoak diren eskualdeek EBrekiko leialtasun jarrera izatea ere: EBko zuzenbidea errespetatzea, bazterkeriarik ez eragitea...

Batasunak estatu kideen berdintasuna errespetatu behar du Itunen aurrean, baita haien nortasun nazionala ere –Estatuen egitura politiko eta konstituzional oinarritzkoen berezko ezaugarria baita–, tokiko autonomiari eta eskualdekoari dagokionez; hori dela-eta, Lisboako Itunak estatus europar berri bat errekonozitzea eragin dezake: «eskualde konstituzional autonomoen» estatusa, bere garaian Alain Lamassourek Europako hainbat eskualderentzat aldarrikatu zuen estatus bereziaren formulazio berria.

Giltza hitzak: Europar Batasuna. Estatu kideak. Lisboako Ituna. Eskualde konstituzional autonomoak. Autonomia konstituzionalaren printzipioa. Europar Batasuneko zuzenbidea.



EU regional «blindness» has been linked to the dominant interpretation of the principle of institutional or constitutional autonomy according to which each Member State is free to structure itself as it sees fit as long as it complies with its EU obligations, without the Community institutions having any legal authority to interpellation with respect to the said state organization. Arguments that sought to justify any possible breaches of Community law by Member States on the basis of their complex internal constitutional structures have been strongly rejected, the corollary of this principle of constitutional autonomy, the principles of character and responsibility of States in international law: it is the whole State that is responsible for any non-compliance attributable to any of its bodies.

This initial blindness has been transformed through case law, without awaiting the entry into force of the Lisbon Treaty, amidst growing sensitivity to infra-state entities, especially toward constitutionally autonomous regions, which has led to a new interpretation of the principle of institutional or constitutional autonomy. Under this new concept, the EU respects the constitutional organization of the Member States, including regional or local autonomy and precisely to be able to respect the organization the EU is obliged to «see it». This sensitivity towards internal diversity requires an attitude of *acknowledgement* and respect on the part of the Community institutions, and an attitude of Community loyalty on the part of the constitutionally autonomous regions: respect for Community law, non-discrimination...

On requiring the Union to respect «equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in the fundamental political and constitutional structures thereof, also with regard to local and regional autonomy», the Lisbon Treaty may lead to the recognition of a new status or European institute: the status of the «constitutional autonomous regions», a new wording of the special status that at that time Alain Lamassoure demanded for certain European regions.

Keywords: European Union. Member States. Lisbon Treaty. Constitutional autonomous regions. Principle of constitutional autonomy. Community law.

* Este trabajo tiene su origen en el informe elaborado, con la colaboración de mi colega en la UPV/EHU Maite Zelaia, para la Dirección de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco, Diciembre 2008.

SUMARIO

I. REGIONALISMO EMERGENTE EN LA UE. 1. Regionalismo, Cohesión, Cooperación Interregional, Gobernanza. 2. Evolución Institucional del Regionalismo en la UE. 3. La condición paradójica de los entes infra-estatales en la UE. 4. La búsqueda de un status especial para las regiones. 5. Principios sobre los que se apoya la política del reconocimiento. II. EL RECONOCIMIENTO DEL ESTATUS ESPECIAL DE LAS REGIONES CONSTITUCIONALES AUTÓNOMAS. 1. La denominación del status especial: regiones constitucionales autónomas. 2. Fundamento jurídico del status especial. 3. Las implicaciones de un estatus especial. III. CONCLUSIÓN.

Llama la atención en las explicaciones del regionalismo europeo la variedad de enfoques –descriptivos, taxonómicos, interpretativos, normativos– y la dificultad de deslindarlos a la hora de analizar este fenómeno. Un enfoque económico abordaría los efectos de la política de cohesión como uno de los éxitos de la UE y uno de los catalizadores del regionalismo europeo¹. Los enfoques políticos explican la importancia de las reivindicaciones de movimientos socio-políticos nacionalistas o regionalistas y las transformaciones de los Estados contemporáneos, sean unitarios o plurales. Un enfoque constitucional o convencional normativo analizaría las propuestas sobre las fórmulas más convenientes para encajar el fenómeno regional dentro de la arquitectura institucional de la UE. Un enfoque histórico-institucional partiría de la *ceguera* inicial de los Tratados hacia el fenómeno regional hasta la situación actual donde se produce un reconocimiento del hecho regional infra-estatal.

El análisis institucional deberá tener en cuenta esta perspectiva constitucional así como su desarrollo histórico, enriquecido con un enfoque comparado que aborde el regionalismo no sólo en la UE sino en toda Europa, analizando los interesantes documentos generados desde el Consejo de Europa². Todos los

¹ El concepto de región económica puede no ser co-extensivo con el de ente infra-estatal regional: el Norte de Italia se considera como una región económica pero son varias las regiones que lo integran Lombardia, Veneto, Piamonte, etcétera. Para esta concepción europea de región o territorio véase el interesante documento estratégico de la Comisión *Regions 2020*, SEC(2008) 2868 final.

² El informe de Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE sobre regionalización recuerda que el Congreso de los Poderes Regionales y Locales siempre ha sostenido que dentro de un Estado, es posible

enfoques institucionales inevitablemente partirán de la constatación siguiente: existen múltiples modelos de estructuración territorial de los actuales Estados miembros (EM) de la UE; desde Estados unitarios centralizados pequeños sin regiones internas sino sólo con municipios, hasta Estados federales donde las regiones asumen competencias muy amplias, o donde aparecen ulteriores entes infra-estatales constitucionales entre las regiones y los municipios y otros casos donde, ocasionalmente, la región representa al Estado en su conjunto ante la UE. Por ende, la regionalización en la UE no es homogénea. Además, las culturas políticas y jurídicas son muy diversas. A esta diversidad y a esta heterogeneidad se les superpone el principio de igualdad formal o soberana de los EM, como principio inexcusable en el tratamiento de la cuestión.

La Parte I explica la importancia creciente del regionalismo en la UE actual, destacando su evolución histórico-constitucional y la paradoja de su inherente diversidad. La Parte II toma posicionamiento en cuanto a las propuestas concretas de articulación de una de las manifestaciones del fenómeno regional dentro de la UE, los entes infra-estatales dotados de autonomía constitucional, de forma que se asegure su *reconocimiento*, se maximice su eficacia, se respete su diversidad y se afiance la legitimidad democrática de todos los niveles y entes implicados.

I. REGIONALISMO EMERGENTE EN LA UE

1. Regionalismo, Cohesión, Cooperación Interregional, Gobernanza

Desde una lógica económica y funcional el regionalismo se concibió inicialmente como una política de los propios Estados destinada a paliar las disparidades económicas entre sus territorios más desarrollados y los más débiles. Esta concepción fue gradualmente adoptada por la CEE al crear los fondos estructurales³, y aun inspira su política, que se ha ido desarrollando hasta llegar

conceder un estatus especial de autonomía a ciertos territorios preservando al mismo tiempo la integridad territorial estatal. Desde la perspectiva histórica, varios países en Europa han adoptado una estructura interna que demuestra que es posible y a veces necesario optar por una variedad de soluciones (con distintos grados de autonomía) para las regiones de un mismo Estado. Estas fórmulas de auto-gobierno pueden tener como base distintos instrumentos jurídicos: constituciones, estatutos, tratados entre los estados federales y las regiones implicadas.

³ Los programas FEDER o FSE son adoptados por la Unión y asignados a las regiones para paliar las disparidades, aunque su control y distribución es obra de los Estados Miembros. La futura política de cohesión se aplicará en 2013. El 5º informe de la Comisión incide en la cooperación entre regiones como uno de los aspectos que más valor europeo añade (COM (2008) 371). Con el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán los reglamentos de aplicación FEDER según el procedimiento ordinario previa consulta al Comité de Regiones y al Comité Económico y Social.

a concebir a las regiones como actores centrales de la estrategia revisada de Lisboa, ahora conocida como Estrategia 2020 –junto con los gobiernos y parlamentos estatales, los agentes socioeconómicos, los poderes locales y la sociedad civil– y ello en sus múltiples dimensiones: cohesión social y territorial, productividad, competitividad, optimización del capital humano (formación y educación), desarrollo sostenible, agricultura sostenible, lucha contra el calentamiento global, reducción de la dependencia energética, impulso al conocimiento y a la innovación. De este modo emerge un fenómeno de regionalismo directamente relacionado con la cohesión territorial, económica y social dentro de la UE (artículo 158 TCE y 174 del Tº funcionamiento). Esta política regional europea constituye uno de los ejes de la integración europea, pero no se elabora desde las reflexiones constitucionales europeas sino más bien desde la vertebración macroeconómica y territorial.

La **cooperación trans-fronteriza** es otra de las consecuencias del proyecto de integración, concretamente del desmantelamiento de las fronteras internas y de la remoción de obstáculos a la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, y se produce a través de dos mecanismos: (1) Regiones contiguas situadas a ambos lados de fronteras estatales tienen una experiencia histórica de cooperación, cuando no se conciben directamente como el mismo territorio; (2) Regiones territorialmente distantes pero que comparten inquietudes específicas –ambientales, agrícolas, geográficas– o similitudes institucionales –competencias legislativas en ciertas materias– también tienden a cooperar entre sí.

El mercado interior, la movilidad e, incrementalmente, el sentimiento y la realidad de la ciudadanía de la Unión impulsan la cooperación entre estas regiones y los lazos personales, sociales, culturales y económicos generan la necesidad de nuevos instrumentos que faciliten la cooperación, por encima de las dificultades que supone la existencia de regímenes jurídicos distintos y las trabas administrativas correspondientes. Para atender a estas necesidades surge una nueva figura, la **agrupación europea de cooperación territorial**, (AECT) prevista por el Reglamento 1082/2006/CE, para evitar el trámite de la adopción de complejos acuerdos internacionales y poder presentarse directamente a proyectos de cooperación estructurales o de investigación u otros, sin tener que establecer agencias transnacionales. Como ocurriera con la idea de los **contratos tripartitos**⁴ pensados para facilitar la implementación de las políticas comunitarias entre la Comisión, el Estado-Miembro (EM) y las regiones y para mejorar su eficacia, esta fórmula de los AECT no ha sido aún aprovechada de modo significativo.

⁴ Comunicación de la Comisión COM (2002) 709, de 11 Diciembre 2002.

La nueva **gobernanza** impulsada desde la Comisión en su Libro Blanco de 2001⁵, exige una cultura de cooperación horizontal y vertical entre instituciones, entre administraciones e incluso entre departamentos y agencias de las mismas administraciones que no puede considerarse como adquirida, ni siquiera dentro de los propios Estados centralizados. Esta dimensión de cooperación regional tampoco entronca con la reflexión constitucional sobre el status de las regiones o los entes infra-estatales dentro de la UE, sino que está concebida desde la funcionalidad o la operatividad de las políticas comunitarias. La nueva gobernanza multi-nivel se justifica desde la eficacia administrativa o la necesidad de preservar el método comunitario, asegurar la transparencia y rendimiento de cuentas e implicar a la sociedad civil y a los expertos e interesados a través de las consultas, pero no formula propuestas institucionales o normativas más allá de la mejora de las prácticas administrativas; lo cual es, en todo caso, importante. La importancia de la gobernanza para la política regional y para la emergencia de un nuevo status de los entes infra-estatales dotados de competencias legislativas es por ello innegable⁶.

Paralelamente han surgido asociaciones, redes u organizaciones de entes infra-estatales dentro de la UE con el objetivo de impulsar los intereses de dichos entes dentro de las instituciones europeas: puede tratarse de redes informales o de organizaciones más articuladas; de cooperación en una materia concreta o de una transversalidad en todos los ámbitos competenciales, de agrupaciones de todo tipo de entes infra-estatales a redes de regiones con un nivel determinados de competencias. Este fenómeno, conocido como **para-diplomacia** regional, implica la vocación de los entes infra-estatales de actuar como actores y protagonistas directos del proceso de integración europea, influir en los procesos decisorios para defender las competencias y los intereses regionales y adquirir visibilidad propia sin la mediatización constante de los EM. Desde estos desarrollos sí se han formulado propuestas normativas e institucionales concretas

⁵ COM (2001) 428 final, de 25 de Julio de 2001.

⁶ Así, en la Resolución de 21-10-2008, sobre gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, para proyectos en el ámbito de la política regional (2008/2064(INI), el Parlamento Europeo: *Subraya que la capacidad administrativa regional y local, así como su estabilidad y continuidad, constituyen una condición previa para la eficiente absorción de los fondos y para garantizar su máximo impacto y pide a los Estados miembros que garanticen unas estructuras administrativas apropiadas y el capital humano adecuado en los ámbitos de la contratación, la remuneración, la formación, los recursos, los procedimientos, la transparencia y la accesibilidad* (punto 22); y *Alienta a los Estados miembros a que deleguen la gestión de los Fondos Estructurales en las autoridades regionales y locales, sobre la base de términos y criterios preestablecidos que deban ser respetados por las autoridades en cuestión, para implicarlos mejor en la elaboración y ejecución de los programas operativos a través de estructuras formales de coordinación, o al menos a que les concedan subvenciones globales, explotando al máximo las posibilidades existentes, que permitan a las autoridades regionales y locales participar plenamente en el mecanismo de gobernanza multinivel* (punto 24).

para dar juego al regionalismo. Las instituciones europeas toman buena nota de su labor⁷.

Por último, son varias las ocasiones en que los Tratados (Niza y Lisboa) exigen de las instituciones comunitarias que tengan en cuenta la **realidad regional**, no solamente en materia de cohesión. Así, las *realidades culturales regionales* son importantes en relación con la protección de los derechos de los animales (3 TºfUE), con la *diversidad regional* en materia de patrimonio cultural (167 TºfUE o 151 TCE), con la protección civil y prevención de riesgos (196 TºfUE) o con el medio ambiente. En este último ámbito, (191, 2 TºfUE o 174, 2 TCE) cabe resaltar la especial sensibilidad mostrada por los Tratados:

La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión.

2. Evolución Institucional del Regionalismo en la UE

No cabe duda de que desde la perspectiva del progresivo reconocimiento institucional de las regiones en las estructuras decisorias de la UE ha tenido mucho que ver la posición reivindicativa adoptada por las REGLEG en momentos clave como la Convención para el Futuro de Europa y la CIG 2004. Las demandas regionales se han dirigido básicamente a la consecución de un protagonismo directo de las regiones, de sus instituciones ejecutivas y parlamentarias, y un reconocimiento de su especificidad en el plano de la UE.

Esta actitud reivindicativa ha tenido como punto de referencia la postura adoptada por instituciones como el Consejo de Europa (más en concreto, del **Congreso de Poderes Locales y Regionales**, CPLR) y de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) en el ámbito europeo general. La posición adoptada por el CPLR del Consejo de Europa ha venido manifestando a lo largo de los años (desde la Declaración de Galway-1975 hasta la Declaración Europea de Democracia Regional-2008) su afán por reforzar la figura de las entidades regionales tanto en el nivel estatal como a nivel de las instituciones europeas. En el nivel estatal, además de considerar que la región es el elemento esencial y básico de la estructura del Estado, promueve la idea de la regionalización de los Estados que no dispongan de una estructura territorial descentralizada. Eso sí, fijando como límite de la autonomía regional el respeto a la soberanía y a la integridad territorial del Estado al que la región pertenece, en nombre de la lealtad debida al Estado.

⁷ La comunicación de la Comisión sobre consulta a las organizaciones de regiones, COM (2003) 811.

En los niveles comunitario y europeo, el Consejo de Europa ha optado por considerar que las entidades regionales constituyen el nivel más adecuado para la aplicación del principio de subsidiariedad y la promoción de los principios democráticos, realizando recomendaciones a las diversas instituciones para que adopten las medidas oportunas⁸.

Recientemente la **Carta Europea de Democracia Regional** (2008)⁹ ha venido a ratificar algunos de estos aspectos, incidiendo en la base constitucional (legal o estatutaria) de la autonomía regional. Así, además de señalar que la autoridad regional y su ejercicio son el signo más evidente de una gobernanza democrática, las regiones se tornan en el nivel territorial institucional más idóneo en base al principio de subsidiariedad. Asimismo, en función de las posibilidades otorgadas por la Constitución estatal interna y los Estatutos regionales, las regiones deberían ser tenidas en cuenta en el plano europeo e internacional, de forma que tuvieran competencia para actuar en materias propias en defensa de los intereses regionales. Dicho de otro modo, defendiendo la competencia sobre materias que en el interior del Estado les corresponda constitucional y estatutariamente.

En un sentido similar la **Asamblea de las Regiones de Europa** ha promovido desde su creación en 1985, la consolidación, el diálogo, la cooperación y la actividad común entre las regiones europeas. Del mismo modo, ha procurado fortalecer y profundizar la débil participación de las entidades regionales en las instituciones europeas. La *Declaración sobre el Regionalismo en Europa*¹⁰ ha sido un texto significativo en este sentido. La ARE optó por un modelo de región que (1) dispone de personalidad jurídica propia; (2) se configura como un ente público territorial; (3) se sitúa en el nivel inmediatamente inferior al Estado, y (4) es titular de autogobierno político. La Constitución del Estado debería ser quien reconociera la autonomía de la región, su identidad política propia así como las competencias y la organización regionales. No servirá que este reconocimiento sea puramente nominal sino que corresponderá a la norma jurídica suprema del Estado la función de garantizar los aspectos formalmente reconocidos. No obstante, la propia región dispondrá de una Constitución o de un Estatuto de Autonomía, que formará parte del ordenamiento jurídico

⁸ Ya en la *Declaración de Galway* (1975), el Consejo de Europa «acusó» a la Comunidad Europea de utilizar a la *región* como puro marco administrativo para la aplicación de las políticas regionales, esto es, como un elemento pasivo, recomendándole que, en el futuro, la *región* fuera considerada como una comunidad viva y activa.

⁹ *Carta Europea de Democracia Regional*, de 27-29 de mayo de 2008.

¹⁰ *Declaración sobre el Regionalismo en Europa*, conocida como *Declaración de Basilea*, de 4 y 5 de diciembre de 1996.

del Estado, ocupando una posición jerárquica en el nivel más alto. De modo que, dentro del orden jurídico del Estado, las regiones son consideradas como elemento indispensable de democracia, descentralización y autodeterminación, permitiendo a los ciudadanos identificarse con su comunidad e incrementando las oportunidades para su participación en la vida pública.

El tratamiento *cualificado* otorgado a esta región constitucional por parte de instituciones como el CPLR o la ARE corrobora la tesis de la emergencia de un estatus especial de región en el ámbito de la UE con una participación garantizada en las estructuras institucionales de la UE, aun siendo conscientes de que entrecruzamos dos ámbitos, el europeo general y el de la UE, y que los resultados obtenidos en el primero no pueden ser utilizados de forma mimética en el otro.

Centrándonos en la actitud adoptada por las instituciones comunitarias (CE y UE) en relación con la cuestión regional, ésta se refleja desde un primer momento en los propios Tratados constitutivos, que no recogen ninguna mención a las regiones en sus textos. Ello ilustra el escaso interés de los Estados fundadores de las Comunidades Europeas respecto a la cuestión regional en su vertiente política. En cambio, la vertiente económica del hecho regional puede considerarse incluida en los textos comunitarios desde la fundación misma de la Comunidad Económica Europea. Los Estados signatarios del **Tratado de Roma** confirieron a la región el tratamiento de simple soporte territorial de la aplicación para determinadas políticas comunitarias. La región figuraba como uno de los instrumentos de los que las Comunidades disponían para impulsar el Mercado Común. La máxima expresión del hecho regional incluida en el Tratado de Roma fue el reconocimiento de la existencia de *problemas regionales* desde un prisma puramente económico. Una concepción funcionalista de las entidades regionales inspiraba, por tanto, a los Estados firmantes del Tratado.

La aprobación del **Acta Única Europea**, cuyo objetivo fundamental fue la implantación del Mercado Único y el lanzamiento de una incipiente cooperación política en asuntos exteriores, supuso un extraordinario esfuerzo para activar la figura de las regiones. Se buscó que las regiones pudieran convertirse en sujetos activos de esas políticas, si bien sujetos derivados o de segundo rango, dejando de ser un puro objeto pasivo de las políticas comunitarias de cohesión económica y social. Las regiones deberían pasar a ser partícipes de la aplicación de las políticas institucionales, superando la anterior situación de ser un mero marco territorial de esas políticas.

Por su parte, el **Tratado de la Maastricht**, si bien no arrojó demasiada luz a la configuración del concepto, introdujo dos elementos novedosos. Por un lado, creó el Comité de las Regiones (CdR), mediante el cual se permite el

acceso de las regiones al entramado *institucional*, o mejor, orgánico, comunitario. Por otro lado, en el plano de los principios, consagró una Unión Europea como unión de los pueblos y de los ciudadanos. Esta última consagración se consolidó en el **Tratado de Ámsterdam** a través del reconocimiento otorgado al principio de subsidiariedad. Por su parte el **Tratado de Niza** rehúsa elaborar una conceptualización del fenómeno regional si bien reconoce la realidad regional y continúa con la política de apertura de la actividad institucional a las entidades regionales. No obtuvieron, pues, el resultado deseado los planteamientos, entre otros, del CdR (Resolución sobre los *Resultados de la Conferencia Intergubernamental de 2000 y el debate sobre el futuro de la UE*), en relación con un reconocimiento expreso de la existencia de las regiones constitucionales, en referencia a aquellas entidades regionales que cumplen un importante papel en la adopción de decisiones del Estado, en especial, en cuestiones comunitarias¹¹.

Ha quedado patente, por tanto, que el ordenamiento jurídico comunitario, con sus Tratados al frente, no ha elaborado una noción *jurídica* de *región*. Precisamente este contexto jurídico camina de la mano de un comportamiento un tanto desinteresado en el tema regional de las instituciones comunitarias con poder decisorio. El **Tratado por el que se establece una Constitución para Europa** (en adelante, Tratado Constitucional) trató de modificar esta situación al reconocer de forma indirecta a las regiones. En el precepto referido a las relaciones entre la Unión y los EM, el artículo I-5-1, establece que:

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, 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.

Este reconocimiento genera un efecto un tanto paradójico para las entidades regionales ya que la mención a las regiones sirve para reforzar el planteamiento de que la cuestión regional corresponde a los Estados. Podría considerarse que más que de lo anterior, la operatividad práctica para las regiones llega de la mano del reconocimiento de las regiones en relación con la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Precisamente esta segunda mención podría abrir la vía de la participación de las regiones en los

¹¹ Epígrafe 25 de la *Resolución del Comité de Regiones sobre los «Resultados de la Conferencia Intergubernamental de 2000 y el debate sobre el futuro de la UE»*, aprobada por unanimidad, en el 38º Pleno del Comité de Regiones, celebrado los días 4 y 5 de abril del 2000, CDR 430/2000 fin FR/DE-MAI/EGR/GL/MP/sz/mf.

procedimientos de aplicación de estos principios. Además, en relación con los proyectos que la Unión lleve a cabo desde la perspectiva de la subsidiariedad, las instituciones comunitarias podrían encontrarse obligadas a tomar en cuenta el gobierno regional. Es innegable que en el Tratado Constitucional se consigue un cierto avance en relación con la cuestión regional. Ahora bien, no se llega al reconocimiento expreso de las regiones ni a una configuración de su concepto, como lo solicitaran, entre otros, los Informes Lamassoure¹² y Napolitano¹³.

Precisamente en el Proyecto de Informe Lamassoure se trabaja sobre un nuevo y atrevido concepto de región. Se plantea *la creación del estatuto de región asociada a la Unión*. Y este estatuto se aplicaría a las colectividades territoriales designadas por cada Estado. A este respecto, correspondería a cada EM determinar a qué regiones de entre las que se encuentren en su territorio concede este carácter. De este modo, la UE no penetraría en el ámbito de la organización territorial de los EM. El elemento que concedería un cierto grado de cualificación a estas regiones asociadas con respecto al resto sería el *reconocimiento* de determinados derechos vinculados con su participación en políticas comunitarias como el derecho a ser consultadas por la Comisión, representación en el Comité de Regiones y posibilidad de recurso directo al Tribunal de Justicia por posibles conflictos de competencia con la Unión.

El Parlamento Europeo rechazó en mayo del 2002 que este texto fuera incluido en los términos iniciales en el documento dirigido por la Eurocámara a la Convención sobre el futuro de Europa, derivando en lo que sería el Informe Napolitano. Menos ambicioso que el malogrado Informe Lamassoure, este texto procura no marcar ninguna diferencia dentro de la categoría de regiones con competencias legislativas, incidiendo en propuestas relacionadas con las prerrogativas participativas concretas de las regiones legislativas. La estrategia de renuncia a establecer una categorización entre las regiones viene motivada básicamente por la reticencia, cuando no directamente negativa, de los EM a este tipo de diferenciaciones¹⁴. Finalmente, el texto del Tratado Constitucional

¹² *Proyecto de Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (Informe Lamassoure)*, 2001/2024 (INI), Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo, 6 de febrero de 2002, Informe final de 24 de abril de 2002, A5-0133/2002 (FINAL), en <http://www.europarl.eu.int/meetdocs>.

¹³ *Informe del Parlamento europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Informe Napolitano)*, proyecto de 31 de octubre de 2002, 02241 (INI), Informe final de 4 de diciembre de 2002, A5-0427/2002 (FINAL), y resolución final de 14 de enero de 2003, en <http://www.europarl.eu.int/meetdocs>.

¹⁴ Por descontado, tampoco tuvieron cabida las propuestas del eurodiputado y convencional alterno Neil MacCormick (*Democracy at many levels: European Constitutional Reform*, CONV 298/02, 24 septiembre de 2002) en relación con la inclusión del derecho de autodeterminación y la ampliación interna de la Unión.

incluye algunas referencias a las regiones pero no fija un concepto de región. Entre estas menciones pueden destacarse el reconocimiento de la autonomía regional (efectuado en el ya mencionado artículo I-5.1) así como las referencias en relación con el reconocimiento y la aplicación del principio de subsidiariedad (artículo I-11.3 y el Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad), la obligatoriedad de que los representantes del CdR dispongan de mandato electoral o responsabilidad política ante las asambleas elegidas (artículos I-32 y III-386 a 388), la obligación de las instituciones comunitarias de tomar en consideración la realidad regional en el diseño de determinadas políticas (artículos III-116, 144, 181, 184, etc...).

Ciertamente las negociaciones sobre los aspectos vinculados al principio de subsidiariedad no fueron del todo pacíficas, de ahí que la Convención para el futuro de Europa dispusiera de un Grupo de Trabajo dirigido propiamente al estudio de la aplicación y control del mismo¹⁵. Conviene resaltar que una de las propuestas realizadas por el Grupo a la Convención fue la de la creación de un novedoso mecanismo de control político previo en que los parlamentos nacionales pudieran participar vigilando la correcta aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones comunitarias que intervinieran en el proceso legislativo. Es el mecanismo conocido como alerta temprana o *early warning system*¹⁶. Junto a este procedimiento y como complemento al mismo, se incluye asimismo la propuesta a la Convención de una ampliación del derecho de los parlamentos nacionales a recurrir al Tribunal de Justicia sobre la base del incumplimiento del principio de subsidiariedad¹⁷. Con la salvedad del recurso de anulación previsto en el artículo III-365.3 para el CdR en defensa de sus prerrogativas¹⁸, las demás propuestas dirigidas por el Grupo a la Convención fueron adoptadas por ésta de un modo singular: no se incluyen en el articulado del Tratado Constitucional sino que se trasladan al Protocolo sobre la aplicación

¹⁵ Grupo I sobre el principio de subsidiariedad.

¹⁶ Esta fórmula de control se define en las Conclusiones del Grupo de Trabajo y consiste básicamente en que la Comisión envíe a cada parlamento nacional (al mismo momento que al Consejo y al Parlamento), las propuestas de carácter legislativo que haya elaborado. En un plazo de seis semanas, y antes del inicio del procedimiento legislativo, los parlamentos nacionales podrán emitir dictámenes motivados sobre la observancia del principio de subsidiariedad. Las consecuencias de estos dictámenes se graduarían en función de la cantidad y contenido pero pueden provocar la modificación o incluso retirada de la propuesta legislativa. *Conclusiones del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad*, Bruselas 23 de septiembre de 2002, CONV 286/02, epígrafe II.a. (<http://european-convention.eu.int>).

¹⁷ Este derecho a recurrir ante el Tribunal de Justicia se reconocería a los parlamentos nacionales para los supuestos en los que el procedimiento de alerta rápida no hubiera logrado una solución satisfactoria. *Conclusiones del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad*, epígrafe II.b.

¹⁸ Artículo III-365.3: «El Tribunal de Justicia será competente, en las condiciones contempladas en los apartados 1 y 2, para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo y el Comité de Regiones, con el fin de salvaguardar prerrogativas de éstos».

de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se incorporará, en su caso, como anexo a dicho Tratado. Ahora bien, las regiones con competencias legislativas no son instancias legitimadas para actuar en defensa del principio de subsidiariedad. En cambio, los parlamentos nacionales y el CdR disponen de legitimación para recurrir ante el TJCE en defensa del mencionado principio. Sin embargo, la defensa que las regiones hagan de sus competencias legislativas y ejecutivas (en relación con las instituciones comunitarias) pasa por la adecuada aplicación del principio de subsidiariedad en el plano comunitario (e incluso por la extensión del mismo al ámbito interno estatal).

El Tratado de Lisboa, que entra en vigor el 1 de Diciembre de 2009 no ofrece demasiadas modificaciones respecto del enfoque general de la cuestión regional de la nonata *Constitución Europea*. Las previsiones específicas también son una reproducción de los preceptos constitucionales. Así el artículo 4.2 TUE 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 T^ofUE se refiere al respeto a la diversidad regional en política cultural. Asimismo se reconoce la dimensión regional de ciertas políticas de la UE como son transportes (artículo 96 T^ofUE), cultura (artículo 167 T^ofUE), redes transeuropeas (artículo 170 T^ofUE), cohesión económica, social y territorial (artículo 174 a 178 T^ofUE), medio ambiente (artículo 191 T^ofUE), protección civil (artículo 196 T^ofUE). Y, por último, tampoco existen variaciones, salvo la extensión del sistema de alerta temprana de 6 a 8 semanas, en torno a la participación en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad, manteniéndose los contenidos del Protocolo anteriormente citado.

3. La condición paradójica de los entes infra-estatales en la UE

Las regiones, y en menor medida los poderes locales, se han convertido en uno de los ejes fundamentales de la actuación europea y de sus políticas, especialmente desde las últimas ampliaciones. El análisis del regionalismo en la UE desde las perspectivas mencionadas –cohesión y fondos estructurales, nueva gobernanza, y agenda de Lisboa, cooperación interregional, para-diplomacia, institucionalización en la UE– 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 el principio de igualdad formal o soberana de los EM, conllevan un debilitamiento institucional de ciertas regiones y a una dilución de su especificidad

constitucional. La superación de esta tensión dialéctica buscará asegurar un status especial para las regiones autónomas o autogobernadas sin por ello negar la importancia y relevancia de las restantes regiones y otros entes infra-estatales como los municipios y sin anular el principio de la igualdad formal o soberana de los Estados miembros.

La creación, con el Tratado de Maastricht, del CdR supuso la visualización institucional de esta paradoja: no podía dejar de reconocerse el rol jugado por las regiones como protagonistas del proceso de integración pero al mismo tiempo se prescindía de la exigencia de unos mínimos requisitos de autonomía o autogobierno regional para acceder al status de miembro del CdR. Los EM, federales o unitarios, descentralizados o centralizados, definen a las regiones según sus estructuras o sus intereses políticos y/o, en su defecto, a las ciudades o municipios. Como resultado, se ha privado a este órgano consultivo del ímpetu que motivó a su creación. De hecho, el éxito de la política regional europea –en sus vertientes de política de cohesión y fondos estructurales– ha funcionado como revulsivo de la cuestión regional en varios EM que desconocían el fenómeno regional. Emergían nuevos actores regionales en Europa, sin una clara definición de los mismos en las propias constituciones estatales. La propia UE respondía a este fenómeno con la organización en unidades territoriales de la nomenclatura estadística (NUTS). Estos entes cobraban representación en el CdR a igual título que las regiones autogobernadas o los municipios. Un ejemplo de esta tendencia a asimilar todos niveles infra-estatales es el uso que la Comisión 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.*¹⁹.

Esta eclosión regional ha conllevado una devaluación comparativa de las regiones constitucionales dotadas de autogobierno. Al poner en relieve esta realidad no se pretende minimizar la importancia de la descentralización administrativa ni, mucho menos, del poder local, el más cercano a la ciudadanía y el más universal de los entes infra-estatales²⁰, sino apuntar que no existe un encaje uniforme y homogéneo para las múltiples realidades institucionales infra-estatales tan dispares existentes entre el Estado y el municipio. Tampoco se pretende erosionar el papel de los EM ni su igualdad soberana ante la UE, sino asegurar que aquellos Estados descentralizados y plurales maximicen las sinergias de su inserción en la UE. Se debe asumir la idea de que la Unión Europea dispone de múltiples ni-

¹⁹ *Autoridades locales: agentes del desarrollo*, Comunicación al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 8.10.2008, COM(2008) 626 final.

²⁰ Véanse en este sentido las detalladas directrices del Programa de asentamientos humanos, Hábitat, de las NU, sobre la descentralización y el refuerzo de las autoridades locales.

veles²¹ o de una estructura múltiple y compleja: la supra-estatal –compuesta por los niveles internacional, europeo comunitario, europeo intergubernamental– la estatal –federal o centralizada– y la infra-estatal –regional o federada–, infra-regional comarcal o provincial y municipal, conurbaciones, urbana, rural. Todas estas dimensiones deben estar al servicio de la ciudadanía, de las personas en su dimensión individual y colectiva, de la sociedad civil organizada, de las empresas. Todas deben aprender a cooperar en esa cultura de la gobernanza multi-nivel.

4. La búsqueda de un status especial para las regiones

Constatamos que se produce por parte de los propios Tratados cierto reconocimiento del hecho regional y de la especificidad de ciertas regiones. Así desde un planteamiento económico, geográfico y humano, el Tratado de Lisboa especifica que se desarrollará una:

especial atención a zonas rurales, zonas afectadas por transición industrial y regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y regiones insulares, trans-fronterizas y de montaña (174 T^oFUE o 158 TCE).

El Tratado de Lisboa es consciente de la disparidad regional pero habla indistintamente de zonas y de regiones. Un ejemplo de esta sensibilidad es la Comunicación sobre las regiones ultra-periféricas²² donde la Comisión prevé que recibirán 7 800 millones de euros de inversión comunitaria para el período 2007-2013 (FEDER, FSE, FEADER, FEP, POSEI) y propone aprovechar todos estos instrumentos y la flexibilidad prevista por los reglamentos para la inclusión de nuevas prioridades, por ejemplo, al realizar la reflexión estratégica intermedia basada en los informes nacionales de 2009 y en el informe de la Comisión previsto para 2010.

Desde la perspectiva constitucional europea también se produce un reconocimiento del fenómeno regional. El Tratado de Lisboa recoge este punto en su preámbulo:

RESUELTOS a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

²¹ Los poderes reales de estos entes dependen esencialmente de factores políticos, económicos e ideológicos, del reparto competencial, de los recursos financieros y humanos y del peso del poder público dentro del Estado (la relación público/privado, la sociedad civil, etc.).

²² De 17/10/2008, COM(2008) 642 final.

Si cupieran ciertas dudas sobre la interpretación de *pueblos* de Europa y su identificación con ciertos entes infra-estatales, no las caben ya sobre la proximidad a la ciudadanía, ni sobre la vertiente regional y local del principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5,3²³, ni sobre la potencialidad del principio de autonomía constitucional o identidad nacional de los Estados miembros consagrada en el artículo 4 *también en lo referente a la autonomía local y regional*. El respeto a la igualdad de los EM y a su identidad nacional implica por lo tanto tener en cuenta su diversidad constitucional interna. Nos encontramos ante una nueva interpretación de la autonomía institucional.

Existen regiones europeas que cuentan con una mayor asunción legislativa competencial y una mayor articulación regional²⁴ alcanzando un carácter constitutivo-federal²⁵ o incluso en algunos casos una genuina vocación nacional²⁶. Estas regiones forman parte de Estados cuya estructura e identidad nacional es respetada por la Unión. Consecuentemente, los entes infra-estatales que tienen reconocido un status constitucional de autogobierno y que conforman o constituyen dichos Estados, reciben a su vez un reconocimiento por parte de la UE y sus instituciones.

5. Principios sobre los que se apoya la política del reconocimiento²⁷

Un corolario institucional del respeto institucional hacia el EM es el *reconocimiento* por parte de la UE del *status constitucional especial* de sus regiones. Varios principios generales del derecho europeo se combinan 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 TºfUE o 151 TCE), la atribución de competencias, la subsidiariedad, la proximidad a la ciudadanía y la efectividad de la integración.

²³ «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, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

²⁴ Las REGLEG en general.

²⁵ Los Länder alemanes por ejemplo.

²⁶ Como Escocia, Gales, Flandes, Catalunya, Euskadi... Aunque el sentimiento nacional en estas regiones es incuestionable, su intensidad, su alcance y sus consecuencias son objeto de controversia.

²⁷ El concepto de política del reconocimiento se debe a TAYLOR, Charles, *The Politics of Recognition*. En Gutmann, Amy (ed.) *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton University Press, 1994.

La igualdad (formal o soberana) de los EM está garantizada. Los EM son las Altas Partes Contratantes que constituyen la UE entre sí. Se exige la unanimidad para la adopción de las decisiones más importantes de la UE, incluidas las decisiones constituyentes. Los EM están igualmente representados en la UE. Sin embargo, la igualdad no es absoluta, no es cartesiana. Unidad no significa uniformidad: se corrige 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.. En lo tocante a la diversidad regional la igualdad se traduce directamente en el hecho de que todos los EM están representados, proporcionalmente, en el CdR, aunque no cuenten con estructuras regionales internas. La soberanía interna o formal de los EM se respeta y se garantiza por la UE conforme al principio de autonomía institucional. Ambos principios van de la mano:

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros 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 (4 T^oUE).

Éste es el principio más importante de la política del reconocimiento. Implica que cada Estado-miembro se organiza internamente como decida, sin que la UE pueda inmiscuirse en dicha decisión ni exigir o sugerir que proceda a una modificación de dicha organización interna, con la única condición que dicha organización no pueda servirle al Estado como excusa para un incumplimiento o para una merma en la eficacia y la lealtad debida a la UE. El principio de autonomía, más concretamente, tiene 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 internamente²⁸, sino que debe tener en cuenta dicha organización para respetarla, para no alterarla y para implicarla en la eficacia de la actuación comunitaria. Por ejemplo, si la UE tratase a un Estado federal como si fuera un Estado unitario centralizado estaría infringiendo el principio de autonomía constitucional.

²⁸ El principio de autonomía institucional o procesal es de cuña jurisprudencial. Reconoce la potestad de autoorganización del EM en materia jurisdiccional, procesal o administrativa. La jurisprudencia constante desde *Rewe* (33/76, Rec. 1976, p. 1989) y *Comet* (asunto 45/76, Rec. 1976, p. 2042), desarrollada en *San Giorgio* (199/82, Rec. 1993, p. 3595), *Factortame* (C-213/89, Rec. 1990, p. I-2433) y *Peterbroek* (C-312/93, Rec. 1995, p. I-4599) permite a los EM organizar sus vías procesales siempre que no perjudiquen las pretensiones fundadas en derecho comunitario respecto de las fundadas en derecho interno y que no se vean frustradas por la ineficacia procesal interna. El principio de autonomía institucional se ha esgrimido también como defensa por los EM en asuntos sobre incumplimiento achacándolo a sus estructuras internas descentralizadas y el Tribunal de Justicia ha rechazado sistemáticamente dichas excepciones para afirmar el principio de la responsabilidad de los EM, como corolario de su personalidad y de su igualdad (una jurisprudencia constante confirmada en la sentencia de 1-04-2008, en el asunto C-212/06 referido a la organización constitucional de Bélgica).

Nos encontramos ante una nueva interpretación del principio de autonomía, la cual se desprende del Tratado de Lisboa y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como veremos en la parte II, sección C. Esta interpretación viene confirmada por la nueva formulación del principio de subsidiariedad, que hasta el Tratado de Lisboa no penetraba en la esfera del EM para llegar a las regiones y se consideraba como un asunto puramente interno del Estado. Pero con la nueva formulación en el artículo 5(3) y en el protocolo 2, la subsidiariedad llega hasta el nivel regional y local, lo cual exige tener en cuenta la estructura interna del Estado.

Los principios mencionados implican el fin del *desconocimiento* oficial de las estructuras constitucionales de los EM, para pasar al *reconocimiento*, a una toma en consideración de las mismas y de su diversidad con el doble fin de respetarlas²⁹ y de implicarlas en los procesos decisorios comunitarios para ganar en eficacia y en participación democrática, para tener en cuenta sus criterios, sus recursos, sus poderes y sus capacidades.

II. EL RECONOCIMIENTO DEL ESTATUS ESPECIAL DE LAS REGIONES CONSTITUCIONALES AUTÓNOMAS

Lo analizado hasta ahora apunta a la necesidad de tener en cuenta no sólo el hecho regional en general, sino el dato añadido de que algunas de las regiones de la UE deben ser entendidas como componentes o fragmentos³⁰ integrantes del Estado –en el sentido de no poder entender el Estado si se restringe al nivel del gobierno central– y son por ello merecedoras del reconocimiento de un status especial. Una adecuada y acertada inserción de estas regiones especiales en la arquitectura institucional europea es una condición necesaria, pero no suficiente, para la legitimación de la UE.

Concebimos este nuevo status desde la teoría institucional del Derecho³¹. El derecho está conformado por instituciones o institutos jurídicos, gobernados por normas jurídicas (reglas y principios). Las reglas constitutivas especifican cuándo nos encontramos ante instancias de dicha institución. Las reglas consecutivas especifican las consecuencias que se siguen, en términos de derechos y obligaciones, de la existencia de la institución y las reglas terminativas especifican en qué condiciones se puede dar por extinguida la institución. Interesa por

²⁹ En función de los poderes de ejecución de las administraciones estatales en materias que son de ámbito comunitario, en función de las competencias exclusivas de los entes infra-estatales, y en función del principio de subsidiariedad aplicable a las competencias mixtas, concurrentes o compartidas.

³⁰ La acuñación del término se debe a Jellinek. En este Informe fragmento y parte son equiparables.

³¹ Para un desarrollo de la teoría institucional del derecho, véase Neil MacCORMICK, *Institutions of Law*, Oxford 2007.

ello analizar (1) qué denominación conviene dar a este instituto (2) sobre qué argumentos se podría fundamentar su existencia y (3) en qué puede consistir dicho estatus y reconocimiento.

1. La denominación del status especial: regiones constitucionales autónomas

La terminología elegida para describir este nuevo estatus es una cuestión delicada. La propuesta de Lamassoure suponía el reconocimiento de *partenaire* o región socia o *asociada*, lo cual parecía sugerir que las regiones asociadas fueran *ajenas* a la UE. El estatus de región asociada a la Unión no siempre fue aplaudido por los EM, aun cuando sólo fuera de aplicación a las colectividades territoriales designadas por ellos mismos. El rol concreto de asociación tampoco parecía suficientemente perfilado entre la UE, los Estados y la ciudadanía. Por otra parte el término regiones *legislativas* puede ser interpretado de modo extenso para alcanzar a las regiones que tienen competencias únicamente administrativas (que no dejan de adoptar normativas pero que no tienen rango formal de ley); y en todo caso, la distinción entre competencias ejecutivas y legislativas es meramente indicativa y las regiones hacen bastante más que legislar. La idea esencial es el ejercicio autónomo de competencias exclusivas de las regiones o de competencias compartidas, dentro de un marco de lealtad (federal) recogido en la Constitución de un EM y el hecho de que las regiones adquieren el rango de componentes o fragmentos del Estado en el sentido de no poder concebir formalmente el Estado sin las regiones que lo componen.

El término regiones *constitucionales* apunta a la especial importancia institucional que se reconoce a las regiones en varios EM. La propuesta es utilizar el término de **regiones constitucionales autónomas** (o autogobernadas³²) para abarcar a aquéllas que se insertan en EM con estructuras territoriales descentralizadas constitucionalmente previstas, y que ejercen su poder legislativo y ejecutivo de forma autónoma. Estas regiones son Estado en iguales condiciones que lo son los Parlamentos estatales o los Gobiernos centrales. La autonomía constitucional de las entidades infra-estatales, unidades constituyentes del Estado va más allá de las competencias legislativas e implica capacidad de auto-organización constitucional interna (sobre su propio parlamento, su propio ejecutivo, en su caso sobre su judicatura u otras agencias), sobre el procedimiento legislativo, sobre el gobierno local, sobre la supervisión y el control dentro de la entidad infra-estatal³³.

³² El término en inglés sería el de *self-governing constitutional regions*.

³³ GAMPER, Anna, A Global Theory of Federalism: the Nature and Challenges of a Federal State, *6 German Law Journal*, núm. 10 (2005) pp. 1297-1318.

2. Fundamento jurídico del status especial

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*. Este reconocimiento embrionario se confirma bajo el futuro Tratado de Lisboa. El status especial trasciende el mero hecho regional pasivo que debe ser tenido en cuenta por las instituciones a la hora de diseñar las políticas comunitarias, no sólo la política de cohesión, y alcanza la categoría jurisprudencial de *entes infra-estatales* con poderes y competencias propias que pueden condicionar la producción normativa, el diseño de las políticas, el propio método comunitario y la aplicación del derecho comunitario.

Los Tratados de Niza (52 TUE) y de Lisboa (355 T^oFUE, 349 T^oFUE) reconocen expresamente ciertas *especificidades* regionales, las que obedecen a singularidades, sobre todo, geográficas. Ello supone la admisión de la existencia de determinados territorios que disponen de una:

situación estructural social y económica que se caracteriza por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo,

por lo que las instituciones comunitarias podrán adoptar las medidas oportunas para fijar la aplicación de los Tratados en estas regiones, en temas relacionados con:

las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

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 Unión Europea siempre que se respete la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión. Ciertamente es que estos territorios cuentan con determinadas características geográficas y que precisamente en base a ellas se fundamenta la diferencia de trato.

Pero el Tratado de Lisboa, y los Protocolos 1^o y 2^o reconocen las competencias de ciertas regiones y entes infra-estatales y las estructuras descentralizadas de ciertos EM. Es cierto que no reparan en la especial calificación o denominación de las *regiones constitucionales autónomas*, pero esta especificidad, este status especial o este nuevo instituto emergente del sistema jurídico europeo

pueden extraerse de la jurisprudencia y del propio principio de autonomía institucional en la nueva interpretación que se sigue de dicha jurisprudencia.

En definitiva, nos encontramos ante una asimetría regional europea finalmente reconocida por el sistema jurídico comunitario. Existen suficientes razonamientos para interpretar los Tratados de forma que se concluya en el reconocimiento del estatuto especial de las *regiones constitucionales autónomas*. Esta cuestión ha tenido plena acogida en sede pretoriana, en concreto en la jurisprudencia del TJCE sobre competencias fiscales regionales y en las Conclusiones de la AG Sharpston en el asunto C-212/06 sobre la prestación asistencial del Gobierno flamenco.

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 Gibraltar³⁴ consolidan una línea jurisprudencial en virtud de la cual se reconoce que entidades infra-estatales como las Islas Azores o como los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco poseen un estatuto político y administrativo distinto al del Gobierno central de forma que:

no puede excluirse que una entidad infra-estatal cuente con un estatuto jurídico y fáctico que la haga *lo suficientemente autónoma* del Gobierno central de un Estado miembro como para que sea ella misma, y no el Gobierno central, quien, mediante las medidas que adopte, desempeñe un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas (sentencia Portugal/Comisión, «Islas Azores», apartado 58 y sentencia sobre fiscalidad vasca, apartado 48).

Del mismo modo, la *lex loci laboris* que inspira todo el mecanismo de coordinación del reglamento 1408/71 sobre coordinación en regímenes de seguridad social de los EM, puede referirse no a la ley estatal sino a la ley de una de las entidades componentes dentro del Estado miembro³⁵ pero para ello será necesario analizar el grado de competencias asumidas por dicha entidad infra-estatal.

³⁴ Gibraltar contra Comisión y Reino Unido contra Comisión, Asuntos T-211/04 y T-215/04.

³⁵ Así se desprende del asunto C-212/06, Gobierno de la Comunidad francesa y Gobierno vasco contra Gobierno flamenco, sentencia de 1-04-2008 y especialmente de las conclusiones de la AG Sharpston de 28-06-2007 (apartados 104 a 108, y 120), donde, partiendo de la jurisprudencia Islas Azores, adopta posicionamientos coincidentes con los defendidos en este Informe, incluyendo el *locus standi* ante el TJCE. Véase igualmente el asunto C-428/07, Horvath, sentencia de 16-07-2009, sobre la servidumbre de paso (el mantenimiento de los senderos que atraviesan los campos de cultivo) impuesto en Inglaterra como desarrollo interpretativo del requisito *buenas condiciones agrícolas y ambientales* previsto por el Reglamento 1782/2003/CE (Anexo IV) para recibir los subsidios agrícolas, pero no im-

Este planteamiento jurisprudencial puede observarse como un intento de reconocer en sede judicial lo que en sede convencional aun no se ha formulado expresamente, un proceso (el del reconocimiento jurisprudencial previo al reconocimiento en los Tratados) que ha sido desarrollado con éxito en el plano comunitario en un tema tan trascendental como los derechos fundamentales.

Lo que se reconoce para ciertas regiones constitucionales autónomas en virtud de sus competencias específicas en materia fiscal, por ejemplo, se podría igualmente reconocer para otras regiones constitucionales autónomas en otros ámbitos, por ejemplo las competencias plenas en materia de justicia o derecho penal – Escocia–, o educativas –la práctica totalidad de las regiones con competencias legislativas– o competiciones deportivas –regiones como Irlanda del Norte, Gales, Escocia, Islas Faroe aunque éstas no son parte de la UE, etc.– u otros aspectos como las prestaciones asistenciales o de seguridad social –las Comunidades de Bélgica–. No cabe suponer la uniformidad competencial ni institucional de la infinidad de entes infra-estatales, pero ello no puede servir de argumento para imponer una armonización a la baja del fenómeno regional ignorando la estructuración constitucional de los EM, en contra del principio de igualdad de los Estados y de la identidad nacional (autonomía institucional).

En definitiva nos encontramos ante un nuevo status emergente: el de *región constitucional autónoma* dentro de la UE. Se trata de un status institucional con una dimensión, equiparable en una dimensión político-jurídica, a la dimensión económico-territorial de las regiones *ultra-periféricas*, consideradas como regiones con un estatus especial derivado de los propios Tratados y de las actuaciones comunitarias.

El reconocimiento del estatus de *región constitucional autónoma* sigue dos pasos: afirma la importancia de *todos* los entes infra-estatales para el proyecto de integración europea frente a la tendencia centralizadora inherente a la UE³⁶ e incide en que algunos de estos entes tienen un status especial que justifica una articulación institucional más directa en la UE. El primer paso subraya la importancia de la representación de los niveles municipales así como de las regiones que no alcanzan el estatus constitucional autónomo en el seno del CdR y de la sociedad civil organizada y los agentes socioeconómicos en el Comité

puesto en Escocia. El reglamento prevé que sean los Estados miembros quienes definan estas condiciones a nivel central o regional. El Tribunal de Justicia ha considerado que el hecho de que las condiciones puedan variar de Inglaterra a Escocia y que un agricultor escocés no esté sometido a dicha obligación de mantener los senderos no constituye ninguna discriminación contraria al Tratado.

³⁶ Como apunta Stephen WEATHERILL (The Challenge of the Regional Dimension in the European Union. En Weatherill y Bernitz (eds), *The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe*, Oxford, 2005): *The EU does affect internal patterns, and it operates largely as a force for centralisation. This risks unbalancing hard-won political settlements in Europe* (p. 30).

Económico y Social. El segundo paso incide en el **valor añadido** que aporta el estatus especial: reconocimiento de su estatus constitucional, defensa de las competencias y prerrogativas (subsidiariedad), participación en el método comunitario, eficacia de las políticas comunitarias...

3. Las implicaciones de un estatus especial

Las implicaciones o consecuencias que se seguirían del reconocimiento de la realidad institucional que supondría el status especial de ciertas regiones serían de diversos tipos, pero conllevarían un mayor protagonismo de dichas regiones en el proyecto de construcción europea y una mayor visibilidad de la realidad regional, con consecuencias en todas las instituciones y órganos de la UE, manteniendo al mismo tiempo una sensibilidad especial hacia los intereses y las legítimas aspiraciones de aquellas regiones o ciudades de la UE que no tienen un status constitucional especial dentro de sus Estados.

Como hemos avanzado, las reglas consecutivas de las instituciones jurídicas implican la atribución e imputación de un haz de derechos, potestades y obligaciones. El status de ente infra-estatal, predicable de administraciones como la municipal o la regional conlleva por ejemplo una serie de obligaciones hacia la UE: el deber de lealtad, de no adoptar normas contrarias al derecho comunitario, de cooperación leal, etc. La afirmación de estos deberes especiales se produjo de un modo claro ya desde el asunto *Fratelli Costanzo* (asunto 103/88, Rec. 1989, p. 1839) donde el Tribunal de Justicia no sólo confirmó que los poderes locales están sometidos al derecho comunitario, incluyendo las obligaciones que se puedan derivar de directivas aún no transpuestas en derecho interno, sino que aún más, deben incluso inaplicar el derecho interno (contrario) de rango superior para atender a dichas obligaciones comunitarias, lo cual significa colocar a dichos entes infra-estatales en una incómoda situación de (aparente) vulneración de la normativa interna.

Otras implicaciones serían de orden *defensivo*. Se centrarían en asegurar un blindaje de las competencias privativas de las regiones de forma que no puedan ser invadidas por las instituciones comunitarias, en un respeto y tutelaje de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad a lo largo de todo el método comunitario y en un acceso de las regiones a las instituciones relevantes –incluido el *locus standi* ante el Tribunal de Justicia– en defensa de las prerrogativas y competencias de las regiones. Últimamente estos enfoques defensivos están encontrando cierto eco en el Tratado de Lisboa en relación con la distribución de competencias (5: T^oUE y Título I: T^ofUE y Protocolo N^o 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

Otras implicaciones serían de orden más *constructivo o ejecutivo* volcadas en la eficaz gestación y aplicación de las políticas comunitarias: las consultas a las regiones por parte de las instituciones; los contratos tripartitos, la nueva gobernanza en red, la intensificación de la colaboración interregional y transfronteriza, los agrupamientos territoriales, los hermanamientos entre regiones...

Otras implicaciones serían de orden más reivindicativo tanto *representativo* como participativo. Las primeras buscarían visualizar el fenómeno regional en las distintas instituciones europeas y defender la idea de que cuando los Tratados utilizan el vocablo *pueblos* de Europa, se están refiriendo sobre todo a entes infra-estatales como las regiones. Destacarían en este sentido la circunscripción regional en elecciones al PE, la visibilidad de las regiones constitucionales autónomas en el CdR, la presencia en el Consejo, la participación en la Comitología, etc. Otras pueden implicar un aspecto *participativo*, asegurándose que las regiones cobran protagonismo en el proceso de integración, en cada una de las instituciones. Las implicaciones institucionales del status especial consistirían en:

- **Parlamento Europeo:** exigir la circunscripción electoral regional (siguiendo el Informe Duff); buscar el reconocimiento como interlocutor especial de la CALRE ante COSAC y ante el propio PE; mayor relevancia de la Comisión de asuntos regionales y coordinación de ésta y el CdR cuando se ponga en cuestión el principio de subsidiaridad.
- **Comisión Europea:** retomar la figura de los contratos tripartitos, profundizar en la gobernanza en red y las agrupaciones territoriales, consulta directa a las regiones afectadas por propuestas políticas especiales; consulta a las organizaciones de regiones; sensibilidad hacia las particularidades, fomento de la cooperación interregional, interlocución regional a través de las agencias de la Comisión;
- **Consejo Europeo:** aprovechar antes de la aplicación del Tratado de Lisboa el turno de presidencias de España, Bélgica y Hungría, donde dos de los EM tienen regiones constitucionales autónomas para posibilitar que los presidentes de Estas regiones puedan tener presencia, visibilidad y voz en las cumbres. Ya ocurrió bajo la presidencia belga en Laeken (2001). Tras la entrada en vigor, se pierde esta oportunidad con la nueva figura de la Presidencia del Consejo Europeo. Pero en la fase transitoria puede haber oportunidades.
- **Consejo:** utilizar y fomentar las posibilidades ya reconocidas de participación de ministros regionales en las delegaciones ministeriales de los Estados miembros de acuerdo con las competencias internas (depende de los propios gobiernos centrales); mejorar la organización regional interna

de las delegaciones estatales en el COREPER; habilitar un sistema de *split vote* de las delegaciones ministeriales en el Consejo (depende de la organización del Consejo); desarrollar unas estrategias de comunicación y reunión dentro de la REGLEG que permita a las regiones maximizar su visibilidad y sus aportaciones ante reuniones importantes del Consejo o incluso del Consejo Europeo; Si se lograra una acción concertada de las REGLEG para que la práctica de los EM fuera homogénea, ello sería un paso adelante. En materias de competencia regional deberían ser los ministros de las regiones constitucionales autónomas quienes representasen al Estado y no los ministros de los gobiernos centrales al carecer éstos de competencias, salvo que fueran específicamente mandatados por las regiones. Para ello es necesario que funcionen los mecanismos internos de coordinación de las posiciones (flujo de la información, recabar opiniones y consultas pertinentes, formación de la voluntad, representación de dicha voluntad, expresión de la voluntad). La presencia de los ministros regionales no debe limitarse a la de convidados de piedra: deben tener la ocasión de intervenir en el Consejo, asegurando su visibilidad.

- **Comité Económico y Social Europeo CESE:** interlocución con los CES regionales; estudiar la conveniencia de organizar una red de los CES de las regiones constitucionales autónomas;

- **Tribunal de Justicia:** legitimación activa, *locus standi*, de las regiones, como lo ha defendido la AG Sharpston en la conclusiones de 28-06-2007, en el asunto C-212/06, superando la actual limitación a su condición de particulares, legitimación activa del CdR, reivindicar la presencia de culturas jurídicas o sistemas jurídicos infra-estatales en los nombramientos de miembros (la práctica de nombramientos británica como *best practice*, intentando asegurar la presencia de algún jurista escocés; esto es cada vez más factible dada la multiplicidad de puestos); similares consideraciones sobre nombramientos pueden extenderse al Tribunal de Cuentas y a las instituciones financieras y monetarias de la UE;

- **Comité de las Regiones:** Es en este órgano donde cabría esperar un desarrollo más notable:

- considerar la creación de una sala especial de las regiones constitucionales autónomas dentro del Comité (articulación con una estructura compartida por las REGLEG y la CALRE) lo que se puede justificar ahora por las competencias especiales en materia de control de subsidiariedad, o en su defecto,

- creación de una Secretaría específica de las regiones constitucionales autónoma; en todo caso revisar la organización interna actual del Co-

mité en grupos estatales y colores políticos y sustituirlo por un secretariado concreto para las regiones constitucionales autónomas, otro para las regiones administrativas y estadísticas, otro para Eurocities, etc. Los miembros del Comité no deben ser vistos, como en la actualidad, como representantes de los EM (objeto del Consejo) ni de las familias políticas europeas (objeto del Parlamento Europeo);

- un protagonismo especial de las regiones constitucionales autónomas en la elaboración de los informes cuando las competencias normativas de dichas regiones estén en juego y cuando se trate de defender las prerrogativas y competencias de las regiones en defensa del principio de subsidiaridad ante el TJCE;

- el cambio de status de órgano a institución;

- participar directamente en las CIG;

- que los informes en ciertas materias de competencia regional sean además de preceptivos, vinculantes (en el sentido de requerir una mayoría especial para poder proseguir con una iniciativa rechazada por la sala especial del Comité);

- cooperación con el Consejo de Europa (Congreso de los Poderes Regionales y Locales).

- **Subsidiariedad:** en la medida en que se alcance un acuerdo interinstitucional europeo orientado a garantizar la eficaz aplicación de los procedimientos contemplados por el Protocolo 2º, las regiones constitucionales autónomas, representadas en el seno del CdR deberían estar implicadas e involucradas en dicho acuerdo. Lo mismo en lo que concierne al Protocolo 1º sobre participación de los Parlamentos nacionales/estatales (extensible a los parlamentos nacionales/regionales); en temas de proporcionalidad y subsidiariedad es necesaria una coordinación entre los Parlamentos afectados.

III. CONCLUSIÓN

La ceguera regional inicial de la UE se ha transformado en una creciente sensibilidad hacia las entidades infra-estatales, especialmente hacia las regiones constitucionalmente autónomas. Ello acarrea una nueva lectura del principio de autonomía institucional, según la cual la UE respeta la organización constitucional de los EM, incluida la autonomía regional o local y precisamente para respetarla se hace necesario (re)conocerla y tenerla en cuenta en lugar de ignorarla o asumir su uniformidad. Esta sensibilidad hacia la diversidad interna requiere

por parte de las instituciones comunitarias una actitud de «reconocimiento» y respeto, y por parte de las regiones constitucionalmente autónomas una actitud de lealtad comunitaria. Esta lectura de la autonomía institucional tiene un sólido soporte jurisprudencial que precede al propio Tratado de Lisboa, que impone a la Unión el respeto de:

la igualdad de los Estados miembros 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.