

EL HECHO DIFERENCIAL REGIONAL Y SU TRATAMIENTO EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

José A. CORRIENTE CÓRDOBA

I. POLISEMIA DE LA EXPRESIÓN “HECHO DIFERENCIAL”. SU ACOTACIÓN

La expresión “hecho diferencial” se refiere a un concepto-llave, cuya aclaración es necesariamente previa a toda reflexión o diálogo en torno a su significado y virtualidades en cualquier campo, y en particular en el de lo político y jurídico. Caben lecturas distintas y utilizaciones dialécticas y estratégicas muy variadas. La diferencialidad puede constituirse o derivarse, entre otros, de elementos históricos, culturales, lingüísticos, de regímenes jurídicos y/o económicos particulares, etc.

Ciñiéndonos al tema que aquí va a ser objeto de nuestra consideración (el político y jurídico en el ámbito de lo comunitario europeo), entendemos que se precisa una determinación quintuple de referencias o criterios de discernimiento ante lo diferencial, a saber:

a) La determinación del concepto mismo de lo que deba entenderse por “hecho o hechos diferenciales”. Acabamos de apuntar la dificultad que presenta este asunto.

b) La definición, tan precisa como sea posible, de los elementos que integran el tipo jurídico de cada hecho diferencial.

c) La concreción del carácter relevante o no (es decir, si el hecho diferencial de que se trate posee o no “méritos” para que de él deba derivarse un trato singularizado) en relación con los concretos ámbitos de operación o aplicación jurídico-política en que sea adecuado y pretenda utilizarse.

d) La delimitación de las consecuencias y efectos, políticos y jurídicos, que un hecho diferencial relevante debe surtir en cada ámbito de su aplicación; de los contenidos que son característicos y de los límites que puedan ser necesarios.

e) La consideración y el tratamiento del entorno del ámbito de aplicación del hecho diferencial. Dicho de otro modo: cómo impactan las resultas políticas y jurídicas del hecho diferencial en los demás sujetos, en los que son diferentes del diferente; qué consecuencias debe o no tener en la “economía general” del ordenamiento jurídico global dentro del que se hace presente la diferencia y de la ordenación del espacio económico o político afectado. Entran aquí en juego las tensiones dialécticas mayoría-minoría, generalidad-singularidad, garantía de la igualdad y respeto a los derechos singulares, especialidad y solidaridad inter e intracomunitaria, etc.

Nosotros asociamos los cuatro primeros parámetros que acabamos de mencionar, en particular, a la regla de oro del Derecho “*ius suum cuique tribuere*”; y el cuarto, de manera especial, a la no menos fundamental y aérea “*alterum non laedere*”. Pero entendemos que, dada la alteridad del Derecho, ambos principios son tan inseparables que los dos deben ser tenidos en cuenta en las operaciones de discernimiento y articulación del tratamiento jurídico y político de los hechos diferenciales.

II. DIFERENCIALIDAD Y DIFERENCIACION EN LA COMUNIDAD EUROPEA

1. *Una Comunidad plural y en evolución hacia una cada vez mayor complejidad*

La Comunidad Europea —empleo esta expresión, por simplificación, sin dejar de advertir que fueron, en una primera etapa, las Comunidades, y son, en su trayecto actual, la Unión— ha partido siempre en sus planteamientos políticos, económicos, técnicos y jurídicos, de la pluralidad del cuerpo social sobre que actúa. Los Estados miembros son diferentes en niveles de renta, en desarrollo económico, en sistemas de Gobierno (repúblicas, monarquías), en modelo de organización del Estado (federales, regionalizados, centralizados, etc), en sus raíces y tradiciones culturales, en substratos históricos, etc.

Es obvio, además, que, por un conjunto de razones que no corresponde analizar aquí (v. gr. la todavía relativamente cercana experiencia colonial, el desarrollo económico que ha atraído —y seguirá haciéndolo— a contingentes muy importantes de emigrantes, etc), la composición presente y futura de la población del Viejo Continente ha sufrido mutaciones muy importantes, que según todas las previsiones, van a continuar en los tiempos venideros. Todo ello no hará más que aumentar la complejidad de un escenario social y político, que ya —como hemos indicado— era variado desde el momento mismo del orto comunitario.

En otro orden de cosas, por ser un fenómeno, a la vez paralelo y tangente al desarrollo comunitario, no cabe dejar de aludir a la crisis (que no desaparición; la Comunidad es una comunidad de Estados) de la idea tradicional y de la praxis del Estado, particularmente del unitario, y la progresiva afirmación de entidades e identidades regionales en los Estados miembros de la Comunidad, tanto en los que ya existían fórmulas precedentes (vgr. la federal alemana) como en aquellos que han llegado más tarde a la Comunidad y a su propia reestructuración interna (como es el caso del Estado autonómico español).

Los fenómenos a que acabamos de aludir determinarán, sin duda, modificaciones muy substanciales en el futuro de la Comunidad, en los Derechos Público y Privado internos de los Estados miembros, en la vertebración del Estado y de las entidades político-territoriales que los integran, y en instituciones jurídicas como la nacionalidad y la ciudadanía. Tales transformaciones

han de realizarse como exigencia y consecuencia de y en el contexto de la integración económica, técnica, jurídica y política, que es consustancial al fenómeno de supranacionalidad, al que en un primer momento, de manera posibilista y sensata, pero insuficiente para el futuro, los padres de Europa concibieron como “mercado común”. (Aunque –hagámosles justicia– desde entonces los textos fundacionales hablan de “una comunidad más amplia y profunda” y de una “unión más estrecha”, estribillo después repetido indefectiblemente por los sucesivos tratados que integran el Derecho primario o “constitucional” comunitario).

Nacida en el *humus* de una pluralidad que las sucesivas ampliaciones han aumentado y seguirán aumentando, el para mí todavía incierto modelo político futuro de la Comunidad o Unión tendrá que ser si no demasiado blando, si lo suficientemente moldeable, imaginativo y adaptable, para que pueda servir, a la vez, a la integración comunitaria y a la pluralidad de sus elementos. Para que conjugue (ejercicio necesario pero no fácil, que requiere cierta acrobacia) diferenciación e integración.

2. *Comunidad Europea y hechos diferenciales. Manifestaciones comunitarias de atención a los hechos diferenciales*

Hace ya bastantes años que Pescatore caracterizó al Mercado Común como un espacio liberalizado, integrado, económicamente homogéneo e institucionalizado¹. Estas características serían las definitorias de la supranacionalidad o integración, las que expresan la originalidad y singularidad de la Comunidad, frente a otros modelos tales como las zonas de libre cambio, las uniones aduaneras, etc.

En lo que tiene de semejante al fenómeno federal, la Comunidad ha creado y sigue desarrollando un sistema de repartimiento de competencias (retenidas, transferidas, compartidas), cuyos viabilidad y equilibrio se busca a través del principio de subsidiariedad (adecuación, cercanía, proporcionalidad, optimidad...).

Desde las consideraciones precedentes, nos parece poder afirmar que el binomio integración-diferenciación debe ser aplicado, con inteligencia, pru-

1. *La notion du Marché Commun*, Faculté de Droit Comparé, Session printemps 1959, Luxemburg.

dencia, eficacia y buenos resultados, en múltiples aspectos de la realidad comunitaria europea, tales como las aplazadas reformas institucionales, la agenda de comunitarización de competencias, el juego de las libertades comunitarias de movimiento de personas, mercancías, capitales y servicios, el sistema de protección de los derechos humanos (todavía –pese a lo dispuesto en el art. 6.2 (antes F) del Tratado de la Unión Europea– en la dualidad que comportan la protección de la Convención de Roma de 1950 y la protección pretoria dispensada por el Tribunal de Justicia comunitario), en el terreno de la libertad de competencia, etc.

Analizando en su conjunto el entramado del sistema comunitario, se perciben –desde nuestro punto de vista– numerosas manifestaciones de atención hacia circunstancias o elementos diferenciales entre los Estados miembros de la Comunidad, a los que los Tratados comunitarios han anudado tratamientos jurídicos *ad hoc*, excepciones o atemperaciones de las normas generales.

Los hechos diferenciales asumidos por las normas comunitarias son de muy diversa índole. Señalo, de entre ellos, los siguientes:

- la entidad o importancia de cada uno de los Estados comunitarios, en razón, vgr. de la dimensión numérica de la población del Estado;
- el grado de implicación o afectación de éste por las consecuencias de las decisiones que eventualmente se puedan adoptar en una materia;
- el momento o etapa en que se encuentra un Estado en su proceso de adaptación a la integración plena en la Comunidad;
- la protección de ciertos intereses relativos al orden público, la salud y seguridad públicas, intereses esenciales de la seguridad del Estado miembro, del patrimonio nacional, etc.
- el ejercicio del poder o funciones públicos,
- la concurrencia de “razones políticas graves”, o “motivos de urgencia”.
- la protección del medio ambiente o el ambiente de trabajo,
- el establecimiento de una “mayor protección”, etc.

Sin ánimo de exhaustividad, pero como ejemplos destacables, hacemos, a continuación, un inventario de varios mecanismos de tratamiento jurídico, aplicado a tales circunstancias diferenciales. Helo aquí:

A) Las cláusulas de salvaguarda contenidas en disposiciones tales como los arts. 30 (en materia de prohibición de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros)², 39, 3 y 4 (en materia de libre circulación de personas, servicios y capitales)³, 45 y 46 (relativos al derecho de establecimiento)⁴, 57, 58 y 60 (sobre capital y pagos)⁵, 95.4 (sobre aproximación de las legislaciones)⁶, 134 (relativo a política comercial común)⁷, 137.5 (disposiciones sociales)⁸, 153 (protección de los consumidores)⁹, 175 y 176 (medio ambiente)¹⁰, 186 (asociación de los Países y Territorios de Ultramar)¹¹, 296 (disposiciones generales y finales)¹², del Tratado CE, etc.

2. La cláusula de reserva puede justificarse en razón de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico y arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial.

3. Pueden imponerse limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, o por tratarse de empleos en la Administración Pública.

4. No se aplican las disposiciones del Tratado cuando las actividades estén relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público (art.45), o exista un régimen especial para los extranjeros por razones de orden público, seguridad o salud públicas.

5. Se mantienen las restricciones que existían el 31 de diciembre de 1993 de conformidad con el Derecho nacional o el comunitario en materia de de ciertos movimientos de capitales, y otras. En el art.60 se prevé que un Estado miembro tenga "razones políticas graves" o "motivos de urgencia".

6. Si existen "algunas de las razones importantes contempladas en el art. 30 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente".

7. Se pueden adoptar "medidas de protección necesarias".

8. Permite que los Estados miembros mantengan o introduzcan "medidas de protección más estrictas compatibles con el presente Tratado".

9. También habla de "medidas de mayor protección" por parte de algún Estado miembro.

10. Estos artículos prevén "excepciones de carácter temporal" cuando haya "costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro", y "medidas de mayor protección".

11. Se mencionan las "disposiciones relativas a la salud y seguridad públicas y al orden público...".

12. Es una disposición de carácter general que dispensa a los Estados miembros de la obligación de "facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad" y los autoriza a "adoptar las medidas necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, munición y material de guerra".

Estas cláusulas suponen que, de manera más o menos temporal y parcial, en tanto persistan algunas circunstancias o estén en juego ciertos intereses del Estado, éste queda situado en la excepcionalidad respecto de la normativa general comunitaria.

B) Las medidas y los períodos de adaptación previstos en los Tratados y Actas de adhesión para que los Estados que se adhieren a la Comunidad lleven a cabo su incorporación a la integridad del acervo comunitario son otro ejemplo de excepcionalidad en materia y tiempo, ocasionado por la existencia de hecho diferenciales relevantes.

C) En la composición y en los mecanismos de formación de la voluntad de algunos órganos comunitarios hallamos otras manifestaciones de tratamiento jurídico y político, que son reflejo y tienen su justificación y soporte en la existencia de unas diferencias. Tal es el caso de:

— que cuando el Consejo haya de adoptar un acuerdo por mayoría cualificada los votos de los miembros se ponderen en valores que, según los Estados, van del 10 de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido al 2 de Luxemburgo (art. 205 del Tratado CE). Añadamos a esta diferenciación, la de las minorías de bloqueo nacidas del compromiso de Ioannina.

— la atribución, en el Parlamento Europeo, de un número variado de escaños de representantes de los pueblos de los distintos Estados miembros, entre 99 (Alemania) y 6 (Luxemburgo) (art. 190).

D) Atención a hechos diferenciales existe —a nuestro entender— en los contenidos de los numerosos Protocolos que, con frecuencia, acompañan a los Tratados comunitarios. El Tratado de Maastricht, con sus 17 protocolos y 33 declaraciones es un buen ejemplo. Como es sabido, en muchas ocasiones tales Protocolos establecen o reconocen alguna diversidad o peculiaridad que introduce especialidades en relación al régimen general.

E) La técnica y aun el estilo legislativos de las directivas se basan en la consideración de que la directiva es una norma comunitaria obligatoria para los Estados, pero que, por existir una situación de partida en la que concurren importantes peculiaridades normativas u organizativas entre los Estados miembros respecto al resultado a alcanzar, se deja a las autoridades nacionales la

elección de la forma y de los medios para lograrlo. Es bien sabido que las directivas son la técnica normativa comunitaria que suele emplearse en aquellas materias especialmente sensibles a las particularidades y soberanía de los Estados miembros en las que existe una considerable diferenciación de las legislaciones estatales sobre la materia de que se trate. Cada Estado para realizar la transposición de la directiva deberá hacer las adecuaciones que corresponda.

Ahora bien, la directiva parte de la diversidad para lograr la unidad final. En ella hay una exquisitez de trato a la diferencia en cuanto al camino hacia el resultado final, en los medios y modos de llegar, pero una rigurosa obligatoriedad en cuanto a hacer ese camino, en un plazo fijado, y a lograr el objetivo comunitario.

F) No sobra aquí una breve alusión a la llamada “cooperación reforzada” (art. 43 TUE)¹³. La idea, cuyo parentesco con la Europa a dos o más ‘velocidades’ es obvio, introduce –desde mi punto de vista– un mecanismo basado en una realidad diferencial: Cierta número de Estados comunitarios pueden estar en situación de establecer entre sí un régimen de mayor avance, un progreso mayor o más rápido. El Tratado lo autoriza, a condición de que se haga con respeto a las condiciones que en él se establecen, al objeto de no perjudicar el desarrollo global comunitario e, incluso –entiendo– de no poner en peligro la propia Comunidad.

Esta cooperación reforzada ¿no es, acaso, un mecanismo, que partiendo del reconocimiento de un hecho diferencial que se da en cierto número de Estados miembros, les hace posible el acceso a un subsistema, dentro y sin perjuicio del sistema general comunitario?.

13. Antiguo art.K 15, de Maastricht. En el proyecto de Constitución europea aparece que “algunos Estados miembros puedan avanzar más rápidamente y puedan llegar más lejos que otros en la vía de la integración, a condición de que este proceso más avanzado permanezca abierto a cada uno de los Estados miembros que deseen unirse a él y de que los objetivos que se persigan sean compatibles con la Unión Europea”. El más reciente lenguaje comunitario habla de “integración reforzada”.

3. *El hecho diferencial regional: sus virtualidades*

Nos parece que, desde el punto de vista estructural, el regional es el hecho diferencial más significativo, que viene teniendo reflejo (alguno al menos; después precisaremos) en la Comunidad.

El hecho regional expresa muy a las claras la diversidad comunitaria, la variedad de realidades organizativas, económicas y culturales, a un escalón distinto y más expresivo que el de los Estados miembros. Nos sitúa ante un espacio de diversidad de enorme importancia, y de una gran complejidad.

Pero también, nos trae a consideración la duda razonable –hago una invitación a seguir estudiando el asunto– de si “en la grande polvareda” perderíamos a Don Gaíferos; es decir, si del intento de reestructurar la Comunidad y sus mecanismos de funcionamiento con una fidelidad absoluta a las diversidades regionales lo que pudiera resultar fuera algo más parecido a una insostenible Torre de Babel que a la edificación viable de una Comunidad económica, técnica, jurídica y política. La cuestión que surge es la de considerar si, por querer potenciar al máximo la diversidad regional y pivotar sobre ella la adopción de decisiones y la realización de las políticas, se pudiera reandar hacia atrás el proceso que llevó, primero a la constitución de los Estados y , mucho más tarde, al nacimiento de la Comunidad (ante la insuficiencia de aquellos para resolver los problemas por sí solos, con planteamientos políticos y económicos meramente nacionalistas, o estatalistas). ¿Acabaríamos accediendo a una situación cuasi feudal, pre-estatal, que habría tirado por tierra los supuestos mismos de la Comunidad en la que ésta resultara ingobernable.

Creemos que este sea más bien un peligro teórico y no el planteamiento ni el propósito que alienta a los promotores sensatos del hecho diferencial regional. Estarían tan fuera de la realidad como los centralistas a ultranza. Seguramente el buen camino está en lograr una adecuada combinación de la supranacionalidad comunitaria, la soberanía estatal y las autonomías regionales, pero no en la multiplicación de los agentes soberanos. En asegurar que la adopción y ejecución de decisiones se haga a los niveles más óptimos, con participación suficiente y cercana de las Administraciones implicadas. En definitiva, en un mejor tratamiento de todo el cuadro, pero no en su fragmentación. En hacer sonar todas las notas, no en romper la melodía.

III. LA DIVERSIDAD DE ESTRUCTURAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD. LAS REGIONES EN SENTIDO COMUNITARIO

1. *Los comunitarios, Estados compuestos de Regiones*

La expresión 'Región' en sentido comunitario alude a realidades o entidades político-territoriales muy diferentes entre sí.

El cuadro es, en síntesis, el siguiente¹⁴:

BÉLGICA:	3 Comunidades (configuradas como tales en 1970) y tres Regiones (1980).
DINAMARCA:	14 <i>Amdskommuners</i> (1980).
ALEMANIA:	16 <i>Länders</i> (1949-70).
FRANCIA:	22 Regiones (1982) más algunos Territorios de Ultramar.
REINO UNIDO:	78 Condados, 9 <i>Regional counties</i> , 47 <i>Shite counties</i> (entre ellos, Escocia), 6 <i>metopolitan counties</i> (v. gr. Inglaterra y el País de Gales) y el Territorio del Gran Londres.
GRECIA:	13 Regiones (1986).
IRLANDA:	31 Condados.
ITALIA:	20 Regiones (1948-70) y dos Provincias autónomas, las de Bolzano y Trento.
LUXEMBURGO:	3 Distritos (1986).
HOLANDA:	12 Provincias (1850).
PORTUGAL:	18 Distritos (1984), con la designación de 'región' para Azores y Madeira, y un relativamente reciente ensayo de regionalización.
AUSTRIA:	7 divisiones administrativas de carácter regional.
FINLANDIA:	7 divisiones administrativas de carácter regional.
SUECIA:	19 divisiones administrativas de carácter regional.
ESPAÑA:	17 Comunidades Autónomas (1979-83), con una Constitución que, sin determinar expresamente cuales son unas y otras, habla de 'nacionalidades' (históricas, se dice) y 'regiones'.

14. Tomo esos datos de *La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale*, en *Communes et régions d'Europe*, n° 64, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998. Complemento con otras informaciones posteriores.

La suma total de 'regiones' en el sentido comunitario de la palabra, sobrepasa las 280. Las extensiones del territorio de cada uno de los Estados y de cada una de las "regiones" son, como es sabido, muy variadas.

Aparte las diferencias de denominación, el régimen jurídico y de competencias de estas diversas unidades político-administrativas es muy variado: en unos casos, se trata de una descentralización más o menos controlada por el Estado correspondiente, incluso sin reconocerles personalidad jurídica propia; en otros, estamos ante verdaderos organismos públicos territoriales regionales dotados de personalidad jurídica propia y de autonomía política, administrativa y financiera; etc.

Analizados en su sustancia política y jurídica, no encontramos ni existe un modelo general y unívoco (algo así como una entidad territorial que posea identidad histórica, cultural, geográfica y económica), sino un muy complejo y abigarrado conjunto de entidades político-territoriales, a las que sólo muy genéricamente se puede calificar, desde la óptica comunitaria, como Regiones. Pero debemos ser conscientes de que, según el Estado miembro de la Comunidad a que nos refiramos, estamos hablando de estatutos de autonomía jurídica, política, administrativa y financiera no fácilmente reducibles a un denominador común.

Si, invirtiendo el punto de vista de consideración, es decir, desde la ya aludida diversidad de entidades político-territoriales, contemplamos a los Estados miembros de la Comunidad, y ensayamos clasificarlos, resulta un tipología cuádruple:

— *Estados unitarios*: aquellos en que las organizaciones político-territoriales tienen entidad propia sólo a escala local; el nivel regional ha sido creado y puede ser suprimido por ley y tiene funciones, pero no propiamente autonomía administrativa. Expresan por tanto, un cierto grado de descentralización o desconcentración. Suelen citarse como ejemplos Grecia, Luxemburgo y Portugal.

— *Estados descentralizados*: aquellos en los que existen organizaciones territoriales, con soporte constitucional, y cierto grado de autonomía administrativa y financiera; el escalón local y el regional están diferenciados y poseen ciertas funciones. Sería el caso de Francia.

— *Estados regionalizados* (vgr. España, Italia): en los que las organizaciones territoriales, con base constitucional, poseen determinados niveles de autonomía legislativa, administrativa y financiera, que les diferencian del Estado y de los niveles locales de gobierno.

— *Estados federados*: regidos por los principios de autonomía de los entes federados (que tienen condición jurídica de Estados y competencia legislativa originarias), compatibles con la atribución de ciertas competencias exclusivas a la federación (relaciones, exteriores, defensa, política monetaria). Es el caso de Alemania.

La Declaración sobre el Regionalismo en Europa, a la que nos referiremos más adelante, simplifica más y se refiere solamente a estructuras federales, autonómicas y poderes políticos descentralizados (preámbulo, 2.)

2. *Una evolución : de objeto a agente. El despertar de las Regiones*

Unas breves pinceladas nos permiten describir a la Comunidad Europea de esta manera: se trata de una Comunidad de Estados, que trae causa de tres iniciales organizaciones internacionales de integración, creadas por Estados mediante tratados internacionales; de ella son miembros los Estados, que han residenciado los papeles determinantes de decisión en las instituciones comunitarias (con la evolución de todos conocida.); esos Estados miembros han ido configurando y adecuando a las etapas de desarrollo de la Comunidad los mecanismos de formación de la voluntad (unanimidad, mayorías, compromisos de Luxemburgo y de Ioanina, mecanismos de codecisión y de conciliación); el sistema de competencias comunitario es un sistema de atribución; etc, etc. En pocas palabras: desde su origen y en el presente, la Europea es una Comunidad de Estados.

¿Cómo ha contemplado esa Comunidad de Estados a las Regiones?. Nos parece que sucesivamente desde dos ópticas: Primero, desde la puesta en marcha de política o políticas regionales; después mediante la creación del Comité de las Regiones. No hay contraposición sino complementariedad entre uno y otro modo de abordar el tema regional..

La política regional comunitaria es concebida en orden a la racionalización de los espacios económicos, la homologación y mejor vertebración de los distintos segmentos político-territoriales de los Estados miembros, para potenciar el desarrollo de las regiones más deprimidas, en una especie de vasos comunicantes entre los Estados comunitarios. El objetivo es, pues, el desarrollo de la Comunidad y de sus Estados miembros, a través de las regiones. Los mecanismos institucionales utilizados son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Comité de Política Regional.

La aparición del Comité de las Regiones es más tardía. Se hace en un proceso dubitativo o progresivo: en 1988, un Consejo Consultivo de las colectividades regionales y locales, al que se le consultan cuestiones relativas al desarrollo y a las políticas regionales, y, en el Tratado de Maastricht, el Comité de las Regiones, con funciones consultivas.

Lo cierto es que el desarrollo de la integración europea ha acarreado una revitalización de la idea regional. La puesta en marcha, desde 1975, de una activa política regional produce el efecto-demostración de que la construcción comunitaria es susceptible de aplicaciones territoriales directas. El crecimiento y reforma de los fondos estructurales ha llevado aparejada una toma de conciencia de su propio papel por parte de las regiones europeas, en defensa de sus intereses propios y en concurrencia con los Estados. La presencia de las Regiones mediante sus oficinas en Bruselas se hace creciente. Se multiplica el asociacionismo regional y la clasificación de las Regiones: de alta montaña, vinícolas, de industrialización tradicional y decadente, por arcos territoriales, etc.

En 1985 nace la Asamblea de las Regiones para “reforzar la representación de las Regiones ante las instituciones europeas y facilitar su participación en la construcción de Europa y en la vía comunitaria en todo lo que les afecta” y desarrollar la cooperación interregional. Ya en 1994, 250 Regiones eran miembros de la Asamblea.

La política comunitaria regional ha producido:

a) La personación de las Regiones como nuevos agentes de la integración comunitaria, añadiendo así un nuevo dato de sustancial importancia a la hasta entonces única “psicología” dominante, la intergubernamental.

b) La sensibilización de los Estados miembros y sus mecanismos institucionales en relación con el fenómeno regional.

c) Una mayor apreciación de la realidad regional por parte de las instituciones comunitarias.

d) La entrada en escena de determinados mecanismos técnico-jurídicos y políticos, cual es el caso, vgr. del principio de subsidiariedad.

Es decir, se ha producido un clima corrector de la endémica y crónica tendencia del poder y de las Administraciones estatales y comunitaria a su omnipresencia, a la absorción de funciones y competencias, a la centralización, quizás por aquello de que todo poder es proclive a absolutizarse.

3. *Un autorretrato-programa de las Regiones: La Declaración de la ARE de 1996*

En sesión celebrada en Basilea, la Asamblea de las Regiones de Europa adoptó el 4 de diciembre de 1996, una llamada “Declaración sobre el Regionalismo en Europa”, de gran significado y que –a nuestro entender– supone un momento cumbre en la corriente de autoafirmación de estos entes político-territoriales y de su personación en el proceso de desarrollo comunitario. El texto guarda parentesco con la “Carta Europea de la Autonomía Regional” del Consejo de Europa (1996) y la “Carta Comunitaria de la Regionalización” del Parlamento Europeo (1988), de las que no nos ocuparemos aquí.

Hablo de “autorretrato-programa” porque la Declaración manifiesta la toma de conciencia (que no se da por igual en todas) de las Regiones europeas, y expresa –no sin una dosis importante de entusiasmo– el modo en que desean establecerse en el contexto organizativo, político y jurídico de la Comunidad. Constituye un *desideratum* que es más alcanzable y responde mejor a los planteamientos y pretensiones de las Regiones con amplia autonomía que a la realidad actual de la posición que ocupan una buena parte de las Regiones en los respectivos ordenamientos de los Estados miembros

Consideremos seguidamente alguno de los rasgos y contenidos más destacables de la Declaración:

1. Se parte de la constatación de la realidad, la diversidad regional “en función de la historia, la cultura y los principios constitucionales que marcan la organización territorial de cada Estado” y de que “algunas (Regiones) albergan desde hace mucho tiempo comunidades y etnias e, incluso, naciones diferenciadas, mientras otras han sido creadas como distritos administrativos que ejercen funciones delegadas del Estado”(preámbulo, 2. y 4.).

La Declaración expresa un “estricto respeto de esta diversidad”, que requiere “soluciones diversas” (preámbulo, 14.) y se presenta a sí misma como expresión de “las aspiraciones de las Regiones hacia nuevos avances de regionalización” (preámbulo, 2 y 14). Hay una cierta tensión entre la realidad presente y las aspiraciones; el logro de éstas no sería compatible con el estricto mantenimiento de la realidad ahora existente. Lo que se plantea es, pues, un programa para el avance del regionalismo que requiere modificaciones de lo actual.

Así resulta del propio concepto de Región que formula la Declaración en su art. 1, párrafos 1, 2 y 3: Ente Público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político, reconocido en la Constitución o en una ley que garantiza la autonomía de la Región, su identidad, sus competencias y sus formas de organización, dotado de una Constitución propia, o de un Estatuto de Autonomía u otro tipo de ley, que forman parte del ordenamiento jurídico estatal al más alto nivel y establece, al menos, su organización y competencias, y que no puede modificarse sin su participación. La Región debe tener personalidad jurídica propia (art. 2.1).

Su estructura orgánica fundamental debe estar integrada por: un órgano de representación (elegido mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, y dotado de poderes legislativos, dentro de los límites establecidos en el orden jurídico interno) y un órgano ejecutivo, políticamente responsable ante la asamblea representativa (art.2, 2, 3 y 4).

2. El sistema competencial y las relaciones Estados-Regiones se conciben en la Declaración del siguiente modo:

A) Respeto mutuo, cooperación y solidaridad son los principios básicos de la relación Estado-Región, como claves para no perjudicar ni limitar el respectivo ejercicio de competencias (art.8.1).

B) El reparto de competencias debe estar regulado en la Constitución y las leyes (art. 3.1).

C) Los principios rectores son los de descentralización y subsidiariedad (art. 3.1), de tal manera que la Región: ejerza por sí misma las competencias que tenga atribuidas (3.5), sea responsable de todas las funciones que tengan una dimensión regional (3.3) y la ejecución de las normas del Estado, de forma directa o por delegación, esté encomendada, como criterio general, a las Regiones (3.2). Las competencias administrativas deben ser ejercidas, como regla general, por las Regiones (art. 8.4). El Estado, en el caso de que disponga de Administraciones descentralizadas a nivel regional, debe transferir a la Región el personal y los medios financieros correspondientes (3.4).

D) El Estado no puede adoptar las medidas o decisiones estatales que afecten a las competencias o intereses regionales, sin un acuerdo previo con las Regiones (3.6), particularmente cuando inciden sobre la situación financiera de éstas o sobre la de los poderes locales o modifiquen el alcance de las competencias legislativas que tuvieren.

E) Dentro de un mismo Estado, las Regiones se deben poner de acuerdo para armonizar, si es necesario, las acciones que desarrollan en el marco de sus competencias propias (3.5). Pueden hacer acuerdos con otras Regiones del mismo Estado (art. 8.3).

3. En el orden financiero, la Región debe disponer de autonomía financiera y de recursos propios suficientes para desarrollar sus competencias (art. 4.1). Por Constitución o ley deben establecerse los principios fundamentales de las finanzas públicas, la distribución de ingresos y las premisas estatales para la economía presupuestaria de las Regiones (4.2). Los recursos pueden provenir de impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado (en razón de una proporcionalidad) y de impuestos, tasas, derechos y recargos propios de la Región (5.1 2 y 3). Las Regiones pueden concertar operaciones de crédito (5.6).

El artículo 6 establece el principio de solidaridad y la compensación financiera interregional, dentro del Estado, para evitar las desigualdades entre Regiones. Los fondos estructurales comunitarios deben utilizarse también para la consecución de ese objetivo.

4. En lo que se refiere a presencia de las Regiones en las relaciones internacionales, el texto de la Declaración, tras una afirmación excesivamente genérica y que puede provocar cierto escándalo (“Las Regiones tendrán capacidad para actuar en el ámbito internacional”, art.10.1), recoge una serie de aseveraciones mucho más matizadas: las Regiones pueden celebrar tratados, acuerdos o protocolos de intenciones internacionales, pero “condicionados a la aprobación del Gobierno central”; las Regiones participarán en las actividades internacionales de su Estado “según los mecanismos jurídicos internos establecidos al efecto y siempre que afecten a sus competencias legislativas o intereses esenciales”; deben ser consultadas por el Estado cuando un tratado internacional a celebrar afecte a sus intereses esenciales, y si el tratado afecta a las competencias regionales las Regiones participarán con el Estado en la elaboración y conclusión de acuerdo con los procedimientos internos establecidos entre Estado y Regiones (12.5).

5. Se concibe a la Región como “elemento esencial e irremplazable de la construcción de Europa y del proceso de integración europea” (preámbulo, 4) y como “la forma de organización óptima con la que pueden solucionarse

los problemas regionales de forma adecuada y autónoma” (consideraciones finales, 3.), por lo que los Estados dotados de estructuras políticas regionales fuertes, es decir, con competencias legislativas y de financiación propia, pueden resolver de manera óptima los problemas económicos y sociales que se presenten (preámbulo, 7).

Pasando de este terreno de lo meramente declaratorio al de la instrumentalización jurídica, la Declaración, y en concreto su art. 12, no plantea problemas por lo que se refiere, por ejemplo, al reconocimiento del carácter de “sujetos activos” de las políticas de la UE a las Regiones y a las asociaciones de carácter regional (art. 12.1), o la existencia de un órgano de composición regional que participe “en los procesos de decisiones que afecten a competencias o intereses regionales” (12.1); tampoco en cuanto a la práctica ya tan habitual del establecimiento de oficinas de representación de las Regiones ante las instituciones comunitarias (12.2).

Sí hay algunos elementos del texto de la Declaración que requieren mayor precisión:

— es el caso de la participación de la Región, en la formación de la posición de sus respectivos Estados ante la instancias comunitarias (art. 12.3) (cuestión a resolver en cada Derecho interno) ;

— o el del *derecho* de la Región a participar en los procesos decisoriales que se desarrollen ante los órganos comunitarios, matizado, en la propia Declaración, en el sentido que se trata del nombramiento de un representante que forme parte de la delegación estatal (asunto que igualmente debe encontrar su razonable solución en el Derecho de cada Estado miembro);

— la eventual desviación del Estado del *dictamen* de la Región en una cuestión que es de su competencia exclusiva o afecta de manera especial a los intereses de ésta, que no podrá darse “salvo si el Derecho interno lo exige por razones de integración” (12.4).

Se trata de la afirmación de facultades de la Región que la misma Declaración se siente obligada a matizar, en atención al papel que al Estado le corresponde como miembro de la Comunidad. Como sabemos, acaso la formulación más problemática es la de que” las Regiones están legitimadas para acudir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea si una medida de sus órganos comunitarios afecta a sus competencias o intereses” (art. 12.8).

6. La Declaración subraya que “los ciudadanos se identifican cada día más con su Región a través de lazos históricos, lingüísticos, culturales,

sociales, económicos y geográficos” (preámbulo, 6.) y que “*dentro del orden jurídico del Estado*, son un elemento indispensable de democracia, descentralización y *autodeterminación*”.

Estas afirmaciones no dan aval alguno a tesis secesionistas o de alteración del *statu quo* actual de la integridad territorial de los Estados miembros de la Comunidad. El derecho de autodeterminación tiene su expresión, en este caso, en la Región, y en ella queda ejercitado “dentro del ordenamiento jurídico del Estado”. Es decir, el derecho de autodeterminación es concebido de manera coincidente y analógica con los contenidos y límite que tiene en la Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁵. Dentro de ese marco, “la Región expresa una identidad política propia, susceptible de configurarse políticamente de formas muy diversas, correspondiendo a la voluntad democrática de cada región adoptar la forma de organización política que prefiera” (art. 1.4).

7. La Declaración concibe a la Región como poseedora de “un inmenso potencial de cooperación política, social, económica y cultural”, a escalas interregional, nacional, transfronterizo e internacional “para la construcción de una Europa unida, solidaria, cuyas acciones se conozcan y comprendan mejor por los ciudadanos”, lo cual requiere “la participación de las Regiones en el proceso de toma de decisión de las instituciones europeas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad” (preámbulo, 11 y 12).

Cuanto hemos expuesto sobre su contenido, permite aseverar que la Declaración sobre el Regionalismo en Europa es un texto que combinó, de una manera sensata, una afirmación decidida de la autonomía regional, –propuesta como meta a alcanzar desde la gran diversidad regional presente– y compatible con la también actual realidad de que la Comunidad está integrada

15. Tras establecer que el derecho de autodeterminación puede llevar al establecimiento de un Estado soberano e independiente, a la libre asociación o integración con Estado independiente o a la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo, añade: “Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad de los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”.

por miembros que son Estados, estos concretos 15 Estados, a los que las ampliaciones futuras añadirán otros. La Declaración contiene una –aunque no exenta de problemas– interesante línea de trabajo, siguiendo la cual se podrá avanzar en la configuración, todavía hoy muy incierta, del modelo político de la Unión Europea.

Este es uno de los grandes retos presentes para la Unión Europea: el logro de un modelo político, que engarce, adecuada y viablemente, la supranacionalidad comunitaria, las soberanías de los Estados miembros y las autonomías de las numerosas Regiones. Para ello será necesario ajustar compensadamente las tendencias e inercias políticas, centrípetas y centrífugas, que están presentes en el proceso de integración.

