

## LAS AUTONOMÍAS REGIONALES EN EL PROYECTO DE TRATADO/CONSTITUCIÓN PARA EUROPA\*

*Pedro Cruz Villalón*

El año 2003 se ha cerrado sin que la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea haya conseguido dar su aprobación a la reforma de los Tratados constitutivos de la Comunidad y de la Unión Europea, prevista ya en el Consejo de Niza en diciembre de 2000 (Declaración nº 23). En principio, el trabajo de la CIG, esta vez y a diferencia de otras ocasiones, debía haberse encontrado facilitado, incluso parecía que excesivamente facilitado, por el tarea previa llevada a cabo por la llamada «Convención sobre el Futuro de Europa», que ha venido trabajando en Bruselas entre marzo de 2002 y julio de 2003, como consecuencia a su vez de la decisión al respecto adoptada en diciembre de 2001 en el Consejo Europeo de Laeken. En efecto, esta Convención, de composición inspirada en la que redactó la Carta de Derechos, ha llegado hasta presentar un texto llamado «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» (en adelante, PTCE).<sup>1</sup> Este Proyecto convencional llegó a la CIG con la pretensión de no ser objeto sino de una simple ratificación o confirmación de su contenido, o poco más, bajo la advertencia de que cualquier cambio de cierta relevancia daría al traste con todo su delicado equilibrio. En todo caso, con mayores o menores alteraciones, probablemente más bien menores, la idea era la de que, en la primavera de 2004 los Estados miembros pudieran estar firmando el texto de una «Constitución Europea». Sabido es cómo el Consejo de Bruselas de diciembre de 2003, es decir, justo dos años después de Laeken, se ha cerrado con un primer fracaso, de alcance hoy por hoy no previsible, atribuido muy en particular a la falta de acuerdo sobre la fórmula propuesta de adopción de acuerdos en el Consejo («doble mayoría»).

Es este, por el momento paralizado, PTCE el que en esta ocasión corresponde analizar desde la perspectiva de ese aspecto de la realidad política y constitucional europea que, a falta de un término más adecuado, designaré como «Autonomías Regionales».<sup>2</sup> El recurso a esta fórmula puede tener dos ventajas:

---

\*Con alteraciones menores, impuestas por el desenlace de la cumbre de Bruselas, el texto corresponde a la conferencia pronunciada en la Escola d'Administració Pública de Catalunya el 3 de octubre de 2003. He mantenido su carácter original, destinado a la exposición oral.

1. «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por consenso por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2003, presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma. 18 de julio de 2003». Luxemburgo, 2003.

2. Cfr. últimamente, Enoch Albertí Rovira, «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución», en: Enoch Albertí Rovira (Dir.)/Eduard Roig Molés (Coord.), «El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa». Valencia, 2004, pp. 449-483. Rudolf Hrbek/ Martin Grosse Hüttman, «Von Nizza bis Laeken zum Reform-Konvent: Die Rolle der Länder und Regionen in der De-

Primero, la de relegar el término más débil de «región», dejándolo como adjetivo. Segundo, la de adelantar un concepto, el de «autonomía» en el sentido de «auto-gobierno», de «autonomía política» en todo caso, sobre el que se proyecta una comprensión institucional y objetiva. Preciso es reconocer que esta comprensión de la palabra «autonomía» se encuentra mucho más arraigada en el lenguaje de nuestra cultura constitucional de 1978, que no en el de otros Estados miembros. Pero aun así puede ser válida, al menos en el ámbito de esta exposición.

Por lo demás, no hace falta insistir mucho en la necesidad de comentar esta dimensión del PTCE, seguida con particular atención desde regiones europeas como Cataluña, y desde Estados miembros no unitarios como España. El caso es que el actual PTCE ha venido encontrando una posición de abstención por parte de las fuerzas políticas nacionalistas, por ejemplo en la votación celebrada en el Parlamento Europeo el miércoles de la semana anterior a la apertura de la CIG el pasado 4 de octubre. Esta posición de abstención, y acaso en el futuro de recomendación de voto en blanco en un eventual referéndum, debe suscitar cierta preocupación en la medida en que resta o puede restar legitimidad a un proyecto político, el de la Constitución Europea, que no debiera nacer privado de un apoyo que, en ciertos territorios de la Unión, puede ser cuantitativa y cualitativamente alto.

En todo caso, interesa subrayar hasta qué punto éste es un problema «nuestro», es decir, de España como Estado miembro. Y en la medida en que es un problema particularmente nuestro, más que de otros Estados miembros, nuestra experiencia, tanto la constituyente como la «constituida» puede resultar de utilidad a la hora de examinar la referida dimensión autonómica del PTCE. En lo que sigue, dividiré esta intervención en una primera parte («premisas») dedicada a las dificultades, por así decir, *intrínsecas*, que viene planteando esta incorporación de las Autonomías Regionales al orden constitucional europeo (I), y una segunda dedicada al modo como la cuestión se encuentra planteada, en la actual fase de constitucionalización de la Unión (II).

## Las premisas

En primer lugar, considero conveniente recordar, aunque sólo sea de manera muy elemental, las premisas de la cuestión. A este respecto, entiendo que deben mencionarse dos problemas que ya adelanto, el problema de la *identidad* y el problema de la *asimetría*. Entre ambos haré referencia a la teoría del constitucionalismo *a varios niveles*, en la medida en que abre una vía para la inserción de las Autonomías Regionales en la Constitución Europea.

### A) *Un problema de identidad*

Esta dificultad aparece visible en el propio término de «Autonomías Regionales» al que aquí se recurre. La dificultad, en efecto, comienza por ser de orden terminológico: ¿Cómo encontrar un término mínimamente satisfactorio

batte zur Zukunft der Europäischen Union», en: *Jahrbuch des Föderalismus*, 2002. Baden-Baden, 2003, pp. 577-594. Eduardo Roig Molés, «Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa», en: *Revista de Estudios Políticos*, 119 (2003), pp. 261-310.

para un fenómeno que pretende ser a la vez político y jurídico, que pretende abordar realidades tan llenas de matices propios en cada caso, tanto en su dimensión jurídica como en su dimensión política? Y ello, por supuesto, dejando ahora de lado esa otra realidad con la que en la Unión Europea viene tan frecuentemente mezclada como es la de los entes locales, los municipios y, en su caso, algunos otros entes supramunicipales, sobre lo que habrá que volver.

El aludido problema de identidad de estas Autonomías Regionales se proyecta tanto sobre su dimensión política como sobre su dimensión jurídica. Sobre su dimensión jurídico-pública, por cuanto estos territorios pueden tener caracteres extraordinariamente diversos. Puede tratarse de una «región» con una organización y unas funciones de orden exclusivamente administrativo, inspirado en el régimen local si bien llevado a una escala superior. O puede tratarse de un territorio basado en una autonomía política, con la correspondiente estructura y las correspondientes funciones. Esta última perspectiva es la que ha dado lugar a la categoría, desde luego no formalizada, de «regiones con relevancia constitucional», o de «regiones con competencia legislativa».<sup>3</sup>

Desde luego, son estas últimas las que a nosotros aquí nos interesan. Primero, porque son, como sabemos, las únicas que tenemos en España, con la excepción, sin entrar ahora en matices, de las dos Ciudades Autónomas de la costa norte de África, Ceuta y Melilla. Segundo, y sobre todo, porque son ellas las únicas que pueden plantear una específica *reclamación constitucional*, ya sea por su relevancia en la configuración del orden interno de cada Estado, ya sea por las responsabilidades asumidas en relación con las tareas europeas. Pero el problema es que no han visto reconocida su singularidad frente al tipo de las regiones administrativas. Para la Unión Europea, lo que existen, en su caso, son «las regiones», sin más.

En todo caso, las fórmulas alternativas con las que oficiosamente se designa a estos territorios son muy abstractas: Tanto la expresión «regiones con relevancia constitucional» como la expresión «regiones con competencia legislativa» no dicen nada acerca de en qué medida esas regiones son «constitucionalmente relevantes», o cuál es la autonomía o el alcance de esos «legisladores regionales». Y hay constancia acerca de hasta qué punto puede haber ahí fuertes diferencias. También es distinta la posición de esas autonomías regionales según se presenten como la regla —como en nuestro caso—, o se presenten como la excepción —caso de Portugal—.

La fórmula por la que finalmente se opte tampoco puede apoyarse en la más clásica de las expresiones, «federalismo», «estados federales»: Tiene que dar cabida, por el contrario, tanto al caso de los Estados federales *ortodoxos*, como al de los federalismos más o menos *otorgados*, surgidos de un proceso de descentralización: «proceso autonómico», en unos casos, «devolución» en otros. Sabemos cómo esta distinción basada en el origen rebasa el puro momento de la configuración de la comunidad política descentralizada para proyectarse con vocación de permanencia sobre algunos elementos estructurales, como pueda ser la configuración del poder judicial o el régimen de la función pública.

3. Marc-Oliver Pahl, «Die Rolle der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen im Konventsprozess», en: *Jahrbuch des Föderalismus* 2002. Baden-Baden 2003, pp. 462-479.

Tan relevantes, si no más, son las diferencias que pueden presentarse en estos territorios en la dimensión *política*. Tampoco es éste un aspecto del problema respecto del cual sea preciso «salir a Europa», como si dijéramos, para entender su importancia. La fórmula más rotunda desde esta perspectiva política es la de «naciones sin Estado», en expresión que corre por el espacio europeo sin que se solape en absoluto con la dimensión jurídica de las Autonomías Regionales: lo primero no tiene por qué ir acompañado de lo segundo. Baste al respecto citar los casos de los *länder*, ya sea de Alemania o de Austria (acaso con la excepción de Baviera, el llamado «estado libre» de Baviera). A su vez, esto conviene advertirlo, «naciones sin Estado» no es en modo alguno equivalente a «naciones *con pretensiones* de Estado», aunque la misma expresión ya está construida como dando a entender la presencia de una especie de anomalía (principio de las nacionalidades), lo que no tiene por qué ser así. Es indudable, sin embargo, que la fórmula en todo caso no excluye a territorios, *con pretensiones de Estado*.

Otros elementos políticos relevantes en la *heterogeneidad* entre unos territorios y otros son, sin duda, la lengua así como la presencia o no de fuerzas políticas nacionalistas consolidadas, es decir, de partidos con implantación en el exclusivo ámbito del territorio y que sitúan la preservación o en su caso la reivindicación del autogobierno en primera línea de su programa. Se trata de un elemento frecuentemente unido al anterior. Un caso extremo sería el del doble sistema de partidos existente en Bélgica.

La conclusión de todo esto es que el *ruido* que sube hasta las instancias europeas de esta amalgama de fenómenos tan sucintamente descrita es confuso y desigual. Y es que la falta de perfiles nítidos en esta vertiente de la realidad política de Europa supone ya una notable dificultad a la hora de dar una respuesta satisfactoria a las demandas de este orden. Es de esperar que en este ámbito se vaya generando un consenso, apoyado predominantemente en los aspectos jurídico-públicos, que permita un tratamiento relativamente uniforme del fenómeno regional.

#### B) *Una Teoría de la Constitución de Europa inicialmente favorable a las autonomías regionales: El constitucionalismo «de varios niveles».*

Dicho esto, procede ocuparse elementalmente de la reflexión teórica sobre el *constitucionalismo complejo*. Es sabido cómo la reflexión constitucional en torno a la Unión Europea no se ha iniciado con la actual fase de constitucionalización formal. Por el contrario, la idea de que los tratados constitutivos de la Unión, entre otros elementos, *funcionan* como si de la Constitución de la Unión se tratara forma parte de la comprensión teórica y jurisprudencial de la Unión. Más allá de ello, se han venido haciendo esfuerzos doctrinales diversos dirigidos a comprender el carácter de esta «constitución». Uno de los más divulgados en este momento es el de Ingolf Pernice.

Pernice es particularmente conocido por haber propuesto una fórmula alternativa a la de «Unión de Estados» («*Staatenverbund*»), adoptada singularmente por el Tribunal Constitucional Federal alemán en su conocida Sentencia sobre

el Tratado de Maastricht, de 12 de octubre de 1993: la «Unión de Constitución» («Verfassungsverbund»)<sup>4</sup>. El término original es, como veremos, polisémico», pero es inevitable optar por una traducción.

La expresión es en efecto ambivalente, en cuanto pretende abarcar una dimensión política y una dimensión jurídica. En su dimensión política, «Unión de Constitución» es una forma de definir a la Unión Europea como Unión basada o fundada en la Constitución. Hay en la misma un indudable eco de la mucho más conocida de «comunidad de derecho» (*Communauté de Droit, Rechtsgemeinschaft*), es decir, comunidad política basada de forma esencial en el derecho, en un orden jurídico respetado por todos. La diferencia es que el acento se pone evidentemente aquí en la categoría de «Constitución», como mucho más específica que la categoría de Derecho. En una palabra, la Unión quedaría mejor descrita con la fórmula Unión de Constitución que con la de Unión de Estados.

De otra parte, desde una perspectiva jurídica, que ayuda mucho a comprender la anterior, *Unión de Constitución* alude a un determinado orden constitucional complejo o compuesto, integrado no sólo por el Derecho originario o primario de la Unión, sino también por los órdenes constitucionales nacionales: Esa suma de constitución de la Unión, aunque sea en sentido material y Constituciones de los Estados miembros nos daría esta llamada «Unión de Constitución». En este sentido, el propio Pernice ha difundido con relativo éxito la idea del «constitucionalismo a varios niveles» (*multilevel constitutionalism, mehrebener Konstitutionalismus*<sup>5</sup>), es decir, de nuevo, la idea de un constitucionalismo complejo o compuesto, integrado por una pluralidad de órdenes constitucionales, el de la Unión y los de los Estados.

Todo esto tiene que ver con nuestro tema, con nuestras Autonomías Regionales, por cuanto esta concepción plural del orden constitucional parte muy claramente de una previa cultura constitucional nacional, concretamente de la cultura constitucional de los Estados federales a la que Ingolf Pernice pertenece y, por extensión, a la de los Estados políticamente descentralizados. En efecto, no es difícil imaginar que es la familiaridad con la complejidad del Estado federal la que permite la elaboración de propuestas de este tipo. De hecho, la fórmula española del «bloque de la constitucionalidad», en la que los Estatutos de Autonomía están llamados a integrar necesariamente una constitución territorial inacabada, puede defenderse como un antecedente de la idea de *Unión de Constitución*.

Dando un paso más, hay que destacar ya que el constitucionalismo a varios niveles es una idea bastante flexible, susceptible de ser aplicada tanto a dos (la Unión y los Estados) como a tres niveles: la Unión, los Estados y las Autonomías Regionales. Es más, casi podría decirse que la idea encaja mejor en una

4. «Bestandsicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung», en: R. Bieber/P. Wiedmer (eds.), «L'espace constitutionnel européen», Zurich 1995, p. 262. «Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung» *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 48 (2000), pp. 205 ss.

5. Id., «Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?», en: *Common Market Law Review* 36 (1999), pp. 703 ss.

visión que supere la estricta dualidad Unión Europea/Estados miembros. No se trata de incorporar aquí y ahora un cuarto nivel (o primero, según se mire) construido a partir de un constitucionalismo global (integrado acaso por la Declaración Universal de Derechos, el Tribunal Penal Internacional, Organización Mundial de Comercio, etc.). A los efectos de comprensión del orden constitucional europeo baste subrayar que la incorporación de las Autonomías Regionales a este complejo jurídico-político hace más plausible el modelo. Quiere esto decir que la presencia en el panorama institucional europeo de una serie de Autonomías Regionales permite comprender mejor la actual fase de la constitucionalización de Europa. Y es que una cuestión que hasta este momento ha quedado en un segundo plano, pero que es decisiva, es la de hasta qué punto es correcta la expresión Constitución Europea aplicada al proyecto de Tratado Constitucional.<sup>6</sup> ¿Estamos o no ante una posible «Constitución» de Europa, en el sentido en el que hablamos de las diversas Constituciones nacionales? La pregunta es pertinente a nuestros efectos desde el momento en que la relevancia constitucional del PTCE acarreará la mayor o menor relevancia de la inserción en el mismo de las Autonomías Regionales.

En este sentido, calibrar correctamente la importancia del actual momento constituyente europeo requiere huir de dos extremos. El primer extremo es el de pensar que en estos primeros años del siglo veintiuno Europa se está constituyendo materialmente por primera vez, y que lo que no se haga ahora no se va a hacer nunca; la Unión Europea no existe a partir de esta posible Constitución, como el Art. I-1 PTCE pretende cuando dice que «La presente Constitución...*crea* la Unión Europea». El segundo extremo es el de pensar que lo que se está haciendo tiene una importancia exclusivamente formal, que lo que este texto hace no es sino poner en claro, dar forma a una legalidad constitucional ya existente, que sustantivamente va a cambiar poco. La apreciación correcta se encuentra a medio camino de las dos posiciones anteriores.

Ante todo, y desde luego, dicho así, una Constitución *como* la portuguesa o la española no es lo que se está haciendo para la Unión Europea. En el PTCE hay demasiado de los actuales textos constitutivos, del actual derecho primario de la Unión, para ver ya en el mismo «la» Constitución europea sin más. Por otra parte, es posible que no vayamos a tener Estado en Europa, un único Estado, y sin embargo vayamos a tener Constitución. Casi con seguridad será una Constitución distinta («inédita», «sin precedente»<sup>7</sup>) a las que hemos cono-

6. Cfr. Anne Peters, «Elemente einer Theorie der Verfassung Europas», Berlín, 2001. Thomas Schmitz, «Integration in der Supranationalen Union. Das europäische Organisationsmodell einer prozesshaften geo-regionalen Integration und seine rechtlichen und staatsrechtlichen Implikationen», Baden-Baden, 2001. Thomas Giegerich, «Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verpflichtung». Berlín, 2003.

7. Cfr. Pedro Cruz Villalón, «La Constitución inédita. La dificultad del debate constitucional europeo», en: REDE 1 (2002), pp. 9 ss. («Die präzedenzlose Verfassung. Zur Schwierigkeit der europäischen Verfassungsdebatte», en: *Wissenschaftskolleg zu Berlin. Jahrbuch 2001-2002. Berlín, 2003. pp. 226 ss.*)

cido hasta ahora, como distinta y original es la comunidad a la que pretende dotar de un orden jurídico fundamental.

El PTCE se apropia prácticamente todas las categorías del constitucionalismo. Al mismo tiempo, el constitucionalismo europeo en sentido estricto, el de la Unión, va a pasar a configurar lo que podríamos llamar un constitucionalismo *cualitativamente menor*, comparado con el constitucionalismo estatal. Dicho de otro modo, el constitucionalismo de la Unión va a ser por un cierto periodo de tiempo y hasta cierto punto un constitucionalismo *reflejo*, dependiente, en el sentido de fuertemente condicionado por una *constitucionalidad* (en el sentido de comunidad política regida por la Constitución) fuerte, autónoma, representada por los Estados. En otras palabras, la calidad del constitucionalismo europeo va a venir marcada por la del constitucionalismo de los Estados miembros.

En este contexto, lo que podríamos llamar el constitucionalismo *autonómico*, o *de tercer nivel*, puede servir, aunque sea en un sentido muy elemental, de paradigma. En efecto, a nadie se le ocurriría discutir la *calidad constitucional* de la Constitución de un *land* de Alemania o de Austria, o de un Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma en España. Y, sin embargo, es claro que el peso o la capacidad de condicionar la constitucionalidad alemana o española por parte de una de estas Constituciones o por parte de uno de estos Estatutos no es comparable a la capacidad que tiene para condicionar la *constitucionalidad* alemana la Ley Fundamental o la española de 1978. La Constitución de la que pretende dotarse la Unión Europea va a ser Constitución en el sentido material de la palabra... por lo que a la instancia superior de esta *Unión de Constitución* se refiere. Pero el centro de gravedad del constitucionalismo europeo va a seguir residiendo en los Estados miembros.

Lo que las Autonomías Regionales ofrecen en este sentido es el paradigma de un constitucionalismo comparativamente más *débil*, lo cual dista de querer reducir su importancia, que puede ayudar a comprender el constitucionalismo del nivel superior. De ahí también que las Autonomías Regionales estén en situación de proporcionar un esquema de reequilibrio en el que el constitucionalismo fuerte representado en este momento por las Constituciones de los Estados miembros se vea contrapesado por dos constitucionalismos *complementarios*, el de la Unión y el de las Autonomías Regionales.

### C) *El obstáculo de la asimetría*

El anterior proyecto teórico trimembre tiene, sin embargo, un problema añadido, que no es sino el de su impracticable realización como esquema general y abstracto, lo que cabe designar como el obstáculo, más que la dificultad, de la asimetría. Más aun, es un obstáculo que se erige casi como en el talón de Aquiles ante cualquier proyecto de inserción de las Autonomías Regionales en la arquitectura constitucional de Europa.

Asimetría alude, para empezar, a un problema más general, cual es el de que Europa se está constituyendo de forma característicamente falta de uniformi-

dad. Lo cual hay que decir que es un factor relativamente peculiar, proyectado sobre la noción moderna de Constitución, si se me permite un inciso. El «constitucionalismo» del antiguo régimen, si es que cabe hablar así, podía ser territorialmente asimétrico, primero porque ya la propia idea de territorio era problemática, y segundo porque en cuanto dominio o dominios sobre personas era esencialmente desigual y en tal sentido asimétrico. Por el contrario, la idea moderna de constitución se lleva mal con la idea de asimetría, la misma idea de Estado choca con las asimetrías. Lo que en ocasiones y como sabemos aquí perfectamente, puede ser un problema para el propio Estado, para la propia Constitución nacional.

Europa se está construyendo asimétricamente, siendo en este momento la llamada «Eurozona» su elemento más visible. El constitucionalismo europeo, cierto es, viene siendo desde hace más de cincuenta años, un programa, un proceso, más que el resultado de un instante constituyente, de un *constitutional moment*. En todo caso se trata de una suma de pasos constituyentes. Este peculiar modelo favorece sin duda la asimetría, al menos en su dimensión dinámica, de proceso, es decir, en el sentido de lo que se han llamado con éxito «las velocidades». Por el contrario, la asimetría territorial que nos ocupa es un problema más estructural, menos dinámico, más resistente al cambio, como puso de manifiesto el resultado del referéndum portugués sobre la regionalización. El problema no se desenvuelve al primer nivel, al nivel inmediato de los Estados, sino al segundo, al nivel de la estructura interna de cada Estado.

Por otra parte, no cabe olvidar que, a fin de cuentas, el Estado por excelencia ha sido el Estado *unitario*. Esto es algo que a estas alturas no está de sobra recordar. Los Estados federales fueron la rigurosa excepción: Suiza, Alemania. La monarquía austro-húngara, por su parte era bastante atípica. El orden surgido de la primera posguerra mundial, el orden del periodo de entreguerras, incluso el orden posterior a 1989, sigue basado muy preponderantemente en los Estados nación. Los Estados nacionales siguen siendo la regla en Europa, y desde luego en la Unión Europea «a veinticinco».

Al mismo tiempo, sin embargo, no cabe desconocer la superación de la situación de excepción en que se encontraban los Estados descentralizados en Europa: Italia, Bélgica, España, el Reino Unido van incorporando la idea de la estructura territorial descentralizada. Estas estructuras compuestas han adquirido carta de naturaleza y hoy son tan definitivas del paisaje de la Unión Europea como puedan serlo los Estados centralizados. Todo ello sin contar los Estados miembros en los que el carácter unitario es la regla, dotados sin embargo de territorios autónomos como excepción, como pueda ser el caso de las islas Oland en Suecia o de los archipiélagos de las Azores y Madeira en Portugal.<sup>8</sup>

Ahora bien, con independencia de la creciente presencia de Estados miembros de estructura compuesta, y de la creciente presencia de las Autonomías Regionales en la Unión, la realidad es que no llevan camino de superar la dualidad. Bien es cierto que los vientos de la historia van a favor del reconocimiento

---

8. Cfr. Marie-José Tarot, «Los procesos de regionalización en la Unión Europea. Dos casos: Italia y Francia». IE Working Paper. Madrid, 2003.

de estas entidades, más que a su supresión y su sustitución por Estados unitarios (dejando a salvo los procesos secesionistas). Ahora bien, el sentimiento de Estado nación de estructura unitaria está fuertemente arraigado en Estados de superficie y población relativamente amplios, como puede ser el caso de Polonia, sin necesidad de hacer referencia a todos aquéllos que, ya por razones de tamaño, difícilmente se plantearían una estructura descentralizada.

En conclusión: Esta asimetría ha conducido a lo que podemos calificar como «una igualación por abajo», es decir, a la reconducción de cualesquiera forma de distribución territorial en el interior de los Estados miembros a la forma universalmente presente, es decir, la de los entes locales y más concretamente de los municipales. Ahora bien, y es en este sentido en el que venimos señalando que esta vertiente de la asimetría tiende a funcionar como el talón de Aquiles de nuestro problema, la igualación por abajo, hasta el nivel municipal si es preciso, tiende a una negación de la especificidad de las autonomías regionales. Con esto podemos pasar a la segunda parte de esta intervención, la obra de la segunda convención europea, la constituyente de 2002-2003.

### Las Autonomías Regionales en el PTCE

Las Autonomías Regionales distan de ser una preocupación mayor en el impulso que lleva de Niza a Laeken. Sólo en el trasfondo del punto relativo a la aspiración de una mayor nitidez en la atribución de competencias a la Unión (subsidiariedad) cabe percibir una preocupación regional. El trabajo y el resultado de la Convención no suponen una ruptura con este planteamiento de partida. En el resto de mi exposición abordaré en primer lugar tres posibles modelos abstractos de política constituyente europea en relación con las autonomías regionales. En segundo lugar, haré referencia a cómo aparecen las Autonomías Regionales en el actual Proyecto de Constitución y por último haré una consideración final sobre las posibilidades que a partir de este proyecto se abren para el tema que nos ocupa.

#### *A) Tres posibles modelos abstractos de incorporación de las Autonomías Regionales a la Constitución Europea*

¿Qué podría hacer un poder constituyente tan complejo como el europeo a la hora de enfrentarse con el problema de las Autonomías Regionales tal como hemos procurado esbozarlo? En abstracto, cabría enunciar tres posibles modelos, que llamaríamos respectivamente, el de la constitucionalización, el de la desconstitucionalización y, por fin, el de la constitucionalización mediata o indirecta, todo ello, como fácil es suponer, a partir de una concreta experiencia nacional, la experiencia constituyente española.

El primero de los modelos, el basado en la *constitucionalización* de las Autonomías Regionales en tanto que una de las piezas características de parte del paisaje constitucional europeo, es teóricamente el más atractivo con diferencia, a partir de lo ya expuesto. Pero ya sabemos hasta qué punto choca con la

realidad. Con la realidad, para empezar, de unas unidades estatales enormemente dispares entre sí en población y/o territorio. Con la realidad, sobre todo, de unos Estados nación a los que la autonomía regional les resulta totalmente extraña, o comprensible sólo en tanto que excepción excepción. Porque la *constitucionalización*, llevada hasta sus últimas consecuencias, supondría elevar a estas comunidades subestatales a la condición de uno de los sujetos de la Unión, en tanto que pueblos, y en tanto que territorios. Exigiría su «representación», bien en forma de «tercera cámara» u otra variante. Exigiría su intervención con eficacia no meramente consultiva en el proceso de toma de decisiones.

Ciertamente, hay algunas experiencias de descentralización asimétrica (Portugal, Suecia), pero se trata casi siempre de experiencias en las que la descentralización es claramente la excepción, de tal modo que no se suscita el problema de su repercusión en las instancias centrales del Estado. El caso del Reino Unido, por su parte, no puede considerarse todavía cerrado. En el caso de las Autonomías Regionales en el contexto general de la Unión Europea el fenómeno es lo suficientemente importante para que cupiera proyectarlo sobre su Constitución sin provocar resistencias por parte de los Estados no descentralizados.

El segundo modelo sería el de la *desconstitucionalización*, es decir, el de la remisión del ser o no ser de las Autonomías Regionales a las Constituciones de los Estados miembros como un elemento más de su respectiva «identidad nacional». Desconstitucionalización, salvo cuestiones secundarias, supone que la realidad de las Autonomías Regionales no encuentra reflejo digno de mención en la arquitectura de la Unión, es decir, que todos los Estados aparecen ante la Unión de modo igual, se organicen con arreglo a un modelo u otro. Todo ello con independencia de la plena conciencia de que los interlocutores de la Unión, dentro de cada Estado, pueden ser unos u otros. Esta es básicamente la opción tradicionalmente asumida en la Unión, y también la que se mantiene en el PTCE. No puede decirse, en efecto, que la incorporación de las regiones junto con los entes locales en un mismo organismo consultivo cambie esta condición (u otros factores semejantes).

El tercer modelo, por fin, sería el de la que podríamos llamar *constitucionalización indirecta*. Se parecería a la opción de la Constitución de 1978, si bien con unas previsiones *dinámicas* mucho más limitadas. Quiere esto decir que la Constitución de la Unión no partiría de la premisa de unos Estados miembros descentralizados, sino de la posibilidad de que tales estructuras descentralizadas existan, o puedan generarse en el futuro. Para esta eventualidad, sin embargo, la Constitución ya extraería una serie de consecuencias orgánicas y funcionales. Ello supondría tanto como que la Unión pudiera reconocer una especie de «estatuto de autonomía regional», aunque siempre supeditado a las respectivas previsiones constitucionales nacionales. Qué duda cabe de que un esquema de estas características sería particularmente bien visto en algunas de estas regiones.

Los obstáculos políticos, a nadie se le oculta, son sin embargo notables. Obstáculos por parte de las propias instancias centrales del Estado descentralizado, que ven con razón en su posición de intermediario entre la Unión y las regiones una de sus posiciones todavía fuertes. Y obstáculos por parte de los

Estados miembros de carácter unitario, quienes pueden considerarse privados de un elemento de presencia en las instituciones de la Unión.

B) *La opción de la Convención: ¿Un proyecto «jacobino»?*

El PTCE se sitúa esencialmente, como ya se ha dicho, en la opción de la *desconstitucionalización*, es decir, de la no traslación o reflejo de las Autonomías Regionales al interior de la estructura constitucional de la Unión en sentido estricto. Ello no quiere decir que las Autonomías Regionales no hayan recibido algún gesto de buena voluntad con respecto a su situación anterior. En conjunto, sin embargo, la tentación es grande de calificar al texto convencional como un proyecto jacobino. No por supuesto en el sentido de que configure un único Estado o mucho menos un Estado centralizado. La Unión Europea se presenta en este texto como una confederación o, como mucho, como algo a medio camino entre una confederación y una federación, y eso ya nos aparta sin sombra de duda del ideal jacobino del Estado centralista. A pesar de todo, la calificación viene a la cabeza al contemplar hasta qué punto para el PTCE sólo *existen* los Estados como sujetos territoriales constituyentes.<sup>9</sup>

Muy resumidamente, creo que cabría hacer el siguiente comentario individualizado. En primer lugar, es de señalar que ya la primera fase del actual proceso constituyente, es decir, la correspondiente a la Convención que redactó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se limitaba en su artículo 22 a «respetar la diversidad cultural, religiosa o lingüística», sin la menor alusión a un posible derecho de autoorganización de comunidades asentadas territorialmente. Es muy posible que este no fuera el lugar adecuado para ello, pero el caso es que la Carta no da entrada a un «derecho a la autonomía» territorial.

Pasando ya a al Proyecto y por lo que hace a los sujetos constituyentes, es de señalar que en el PTCE aparecen dos exclusivos sujetos constituyentes: los *ciudadanos* de Europa y los *Estados* de Europa (art. 1.1). No es poco: Estos dos agentes ya suponen un notable elemento de complejidad, sobre todo comparado con los procesos constituyentes más ordinarios, los de los Estados nacionales. Otra cosa es si lo que dice el Proyecto es realmente cierto, es decir, si la Constitución va a resultar, realmente, de la voluntad de *ambos* agentes o si, por el contrario, como Tratado Constitucional que es, no va a resultar sino de la exclusiva voluntad de los Estados, con arreglo, eso sí, a sus propios procedimientos constitucionales.

A partir de aquí, podríamos identificar cuatro dimensiones del proyecto en las que se refleja, o podría haberse reflejado la cuestión autonómica: Las dimensiones que llamaremos *identitaria*, *finalista*, *orgánica* y *funcional*.

Por dimensión *identitaria* entiendo el modo como las Autonomías Regionales han encontrado cabida a la hora de describir lo que podríamos llamar

9. Cfr. Martin Grosse Hüttman, «Der Konvent und die Neuordnung der Europäischen Union: Eine Bilanz verschiedener Verfassungsvorschläge aus Sicht der Länder und Regionen», en: Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, 2003, pp. 432-443.

«reserva de estatalidad» y que viene conociéndose más usualmente como «identidad nacional». Dice el artículo 5.1 PTCE: «La Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y la seguridad interior».

El 5.1 PTCE resulta fundamental porque es aquél en el que, por vez primera, aparece una alusión a las regiones, si bien del modo en el que se ha visto. La categoría fundamental del precepto es, con enorme diferencia, la de «identidad nacional». El objeto del precepto es configurar un núcleo, por así decir, «resistente a la integración», un núcleo duro, quasi absoluto, comparable con el «contenido esencial» de los derechos fundamentales. La fórmula, casi tan discutible como cualquier otra, es la de «identidad nacional», en singular, sin que hayan prosperado las propuestas pluralistas («identidades nacionales»). Se completa la idea diciendo que se trata de la identidad nacional «inherente a las estructuras políticas y constitucionales» de los Estados miembros. Se quiere decir con ello que esta identidad nacional no es sino la que refleja la estructura ya sea política, ya sea constitucional de los Estados. En esta fórmula hay que ver una *remisión flexible* a las Constituciones nacionales: Remisión, porque es en esas Constituciones donde podrá ante todo identificarse la respectiva identidad nacional. Pero remisión flexible toda vez que esa identidad nacional no se agota en el texto de la Constitución, sino que puede extraerse de un conjunto más amplio, de la realidad política. Nada excluye, en mi opinión, el que esa identidad nacional en singular no sea ella misma una identidad compleja o compuesta, integrada a su vez por, si se quiere, *subidentidades*.

Eso y no otra cosa es lo que se quiere haber dicho con la coletilla «también en lo que respecta a la autonomía local y regional». El problema se encuentra en la palabra «local», teniendo en cuenta que la autonomía municipal es casi una evidencia; sobre todo una evidencia en la que hay poco lugar para garantía de identidades. En otros términos: En poco puede diferenciarse la autonomía de un ente local a otro de un Estado a otro, más allá de las tradiciones municipalistas fuertes. Una demanda de garantizar, en el artículo 5 PTCE y como parte de la identidad nacional, la autonomía de los entes locales sencillamente no existe. Pero existe al mismo tiempo la perceptible preocupación por no privilegiar en modo alguno a los Estados con autonomías regionales. De ahí que en el orden de la propuesta aparezca primero la autonomía local, la única que no corre peligro, y sólo secundariamente la autonomía regional. Como quiera que sea: En la medida en que existan regiones autónomas, éstas se entenderán como parte de la identidad nacional.

La novedad se encuentra en el segundo inciso, el relativo a las «funciones esenciales del Estado». Ante todo es necesario destacar que ya la identidad nacional es una garantía de la *estatalidad*. Lo que ahora se dice es más directo: La condición de Estado remite a unas «funciones esenciales» del mismo, en una terminología que recuerda tanto a la más general del contenido esencial de los derechos o la más autóctona de nuestro artículo 150.2 CE, competencias «por

su propia naturaleza» susceptibles o no de transferencia o delegación: Es el núcleo irreductible de la estatalidad. Cuáles sean estas funciones esenciales del Estado es algo difícil de prefigurar en el actual grado de integración europea, en la que absolutamente todas las funciones estatales están en mayor o menor afectadas. De ahí la importancia de la relación que sigue: «en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y la seguridad interior».

La cláusula no puede ser más desafortunada. No porque orden público y seguridad interior, en definitiva lo mismo, no deba ser una función del Estado (aunque luego se verá qué parte asume el poder central y qué parte asume la región). Por lo demás, la garantía de la «integridad territorial» es también evidente: de nuevo aquí nos encontramos con una fórmula de resonancias nacionales, el artículo 8.1 CE. Otra cosa es que se traten de postulados a los que deba sacrificarse todo. En particular, todas estas funciones esenciales están condicionadas por lo que se ha dicho más arriba, en el artículo 2, el respeto a los valores de la Unión, con la consecuencia de que puedan entrar en acción los mecanismos del artículo 58 PTCE, si esa integridad territorial se pretende garantizar pasando por encima de esos valores. La cláusula es desafortunada por reduccionista: las funciones esenciales del Estado quedan rebajadas a la dimensión represiva. En todo caso, ésas son las únicas que se ha considerado preciso *particularizar*.

Por lo que hace a la dimensión *finalista*, cabe mencionar únicamente la alusión expresa a la cohesión como cohesión económica, social y territorial (artículo I.3.3.4ª PTCE). La «cohesión» como una vertiente de la finalidad de la Unión, tiene ante todo una dimensión social, pero también tiene una clara dimensión territorial. Las desigualdades entre los diferentes territorios, la desventaja de las regiones ultraperiféricas, etc., hace que el PTCE haya dado entrada a la dimensión territorial de la cohesión. Los fondos de cohesión son esenciales para determinadas regiones. Ahora bien, la cohesión territorial, en cuanto manifestación de la solidaridad interterritorial opera de modo *neutral* sobre el problema que nos ocupa. Haya o no regiones administrativas, haya o no regiones políticas, los desequilibrios territoriales se atienden del mismo modo, atendiendo exclusivamente a sus necesidades materiales.

Por lo que hace a la dimensión *orgánica* baste señalar que el Comité de las Regiones sigue siendo el mismo órgano consultivo que era, que no pasa a formar parte del llamado «marco institucional» de la Unión, es decir, los que podríamos llamar analógicamente los *órganos constitucionales* de la Unión, manteniéndose relegado a la posición de uno de los órganos consultivos de la Unión («Otras instituciones y organismos»).<sup>10</sup> Por su parte, el Parlamento Europeo sigue sin recibir en el PTCE un sistema electoral determinado o una opción por

10. Cfr. Laura Huici Sancho, «El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea.» Barcelona, 2003. Annegret Eppler, «Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2002 – die grundlegende «Schwäche» seiner Institution und Diskussionen über seine Aufwertung im Europäischen Konvent». Thomas Wiedmann, «Abschied der Regionen vom AdR – Der Ausschuss der Regionen vor der Zerreißprobe», ambos en: *Jahrbuch des Föderalismus* 2002. Baden-Baden, 2003, pp. 480-496, 541-551.

un modelo de circunscripción electoral. El artículo III-232 PTCE prevé que en el futuro se regule este «procedimiento uniforme» a través de un mecanismo equivalente al de una reforma de los Tratados, con remisión expresa en su caso a las normas constitucionales nacionales. Por lo demás, la democracia se articula en el seno de la Unión (Título VI de la Primera Parte) a partir exclusivamente de los ciudadanos y de los Estados, en coherencia con el planteamiento adoptado desde la cabecera de la Constitución.

Por fin, por lo que hace a la dimensión *funcional* es de reconocer la referencia de pasada a las regiones en la articulación del principio de subsidiariedad (art. I-9.3 PTCE). Sigue sin haber una referencia a la legitimación de las regiones ante el Tribunal de Justicia.

### C) *Las opciones de futuro*

Es preciso comprender las razones por las cuales el PTCE no ha podido ir mucho más lejos en el reconocimiento de las Autonomías Regionales, o en asignarle un *papel* propio a las mismas en la estructura europea. Ante la irreductible dualidad o asimetría de la Unión en este punto, el PTCE continúa remitiendo a lo que hoy llamamos la identidad nacional de cada Estado miembro su articulación política como «pueblo-nación» o como «pueblo complejo». En definitiva, cada Constitución nacional asignará la presencia y las tareas europeas de las Autonomías Regionales, en el caso de que existan. Es por tanto una cuestión de política constitucional *interna*, exterior por tanto a la política constitucional de la Unión.<sup>11</sup> En este sentido, nuestra propia experiencia con la Constitución de 1978 debe permitirnos entender algunas cosas. Al igual que ocurre con el actual texto de la Constitución Española, donde el ser o no ser de las autonomías regionales no se cierra con el texto constitucional.

En este sentido, podemos hablar de un «desarrollo normativo» a nivel nacional de la Constitución Europea. Que la Constitución nacional debe hacerse eco de su condición de Constitución de un Estado miembro de la Unión Europea es algo en lo que no hay que insistir mucho. El papel de los órganos constitucionales *nacionales* en la Unión también debe encontrar reflejo en la Constitución estatal. El Senado, como cámara de representación territorial y con una vocación especial para la política exterior, también debiera reflejarse. Tampoco sería descabellada la incorporación a la Constitución de una decisión relativa al sistema electoral y a las circunscripciones electorales al Parlamento Europeo, al menos, mientras no se genere una norma europea al respecto: Una división basada en los territorios de las Comunidades Autónomas podría tener sentido, sin que ello supusiese convertir al Parlamento Europeo en un órgano de representación *de* las Comunidades Autónomas. O quizá un sistema mixto, en el que se combinase la circunscripción única con la división *del* Estado miembro España en «diecisiete más dos» circunscripciones electorales.

11. Cfr. Franz C. Mayer, «Der Bundesstaat in der postregionalen Konstellation: Subsidiarität, Kompetenzverteilung und deutsche Bundesländer in der europäischen Verfassungsdebatte», *ibid.* Pp. 444-461.

Pero también los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas pueden legítimamente hacerse eco de la pertenencia a la Unión Europea. Ello es algo que podría aparecer desde el Preámbulo del Estatuto. Caben también cláusulas en los mismos que se hagan eco de la posibilidad, desde la autonomía territorial, de que el Estado esté representado en el Consejo de Ministros también por miembros del Consejo de Gobierno autonómico: Siempre que la Constitución nacional así lo permita. Del mismo modo, el Estatuto puede incorporar una alusión a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Podrá decirse que el valor de estas cláusulas es más simbólico que efectivo, pero no cabe menospreciar el valor de los símbolos.

En conclusión, merecería la pena hacer un esfuerzo porque los nacionalismos no estatales no «se descuelguen» de esta Constitución. El europeísmo de las nacionalidades menores debe cooperar también al éxito final del PTCE. No debe olvidarse que el constitucionalismo esencialmente estatal tiende a ser sustituido por lo que llamaríamos una *red de constitucionalidad*, por utilizar una expresión en boga. Más allá de ello, el PTCE merece ser apoyado desde dicha perspectiva porque los valores que reconoce la Unión son una garantía nacional para las colectividades territoriales. En fin, una Constitución Europea, por la propia fuerza de las cosas, operará siempre directa o indirectamente como un instrumento de protección de las Autonomías Regionales.