

# Convivència de regions i estats a la unió europea

Desiderio Fernández Manjón

**Les relacions entre regions i estats a la UE sovint palesen una gran incomoditat per part de les primeres a l'hora de robar-hi el seu propi espai. Aquesta incomoditat rau en el fet que, d'una banda, determinades regions critiquen que els poders estatals siguin els únics subjectes del quefer de la UE. De l'altra, l'enorme varietat d'estatus políticoadministratius de les regions dels Estats membres de la UE dificulta la concreció de posicions i polítiques comunes. I, finalment, perquè quan es va instituir el Comitè de les Regions, alguns estats, van tendir a diluir el protagonisme de les regions, incorporant-hi tots els ens locals que ho desitgessin. Davant d'això l'autor propugna l'adopció d'un federalisme «a la belga» per mirar d'encaixar millor les peces dins del marc de les relacions entres estats i regions a la UE**

## DIVERSITAT REGIONAL A EUROPA I EN LES ASPIRACIONS D'AUTOGOVERN DE LES REGIONS

Per a l'anàlisi d'aquest tema, convé basar-se en alguns fets actuals fàcilment constatables. En primer lloc, determinades regions –en aquest terme incloc tots els ens subestats que gaudeixen del rang competencial més elevat: els *Länder* alemanys, les comunitats autònomes espanyoles, les regions italianes...– critiquen que els poders estatals siguin els únics subjectes agents del quefer de la Unió Europea, especialment en els camps competencials en els quals aquestes regions són les titulars exclusives degut a la descentralització política de l'Estat corresponent. Consideren que, a voltes, en aquests i altres temes que els afecten de forma important, els seus respectius governs estatals es mostren passius o completament inoperants per moltes raons diverses (manca d'interès i de sensibilitat, entre d'altres), mentre que aquestes regions els podrien resoldre de forma més adient. La *incomoditat* que aquestes regions senten respecte dels estats corresponents i, fins i tot, de les institucions comunitàries europees es deu, per tant, a l'explicable protagonisme que els estats tenen en aquests temes i al fet que a les regions se'ls resten potencialitats, atès que se'ls impedeix el desenvolupament correcte que podrien tenir. Els preocupa especialment que se'ls tregui protagonisme pel que fa a les competències en llengua, cultura, certs serveis socials i determinats temes de desenvolupament humà; al seu torn, el desenvolupament cultural va unit a certs temes competencials com ara el desenvolupament urbà, la planificació del propi territori, i la gestió i conservació dels recursos mediambientals. En definitiva, les regions no toleren fàcilment que en certs temes no se'ls permeti adquirir un protagonisme *per se* sense

haver d'esperar la generosa concessió de drets per part dels seus respectius governs estatals.

En segon lloc, convé posar de relleu l'enorme varietat d'estatus políticoadministratius de les regions dels Estats membres de la UE. Referent a això, es poden distingir quatre grans grups: el primer, constituït per les regions creades artificialment, com va succeir amb Portugal i ha succeït ara a Polònia, Txèquia, els estats bàltics..., a causa de les exigències de les institucions europees. En segon lloc, trobem un grup de regions europees que només aspiren a tenir veu pròpia en algunes institucions comunitàries pel que fa a certs temes competencials, com succeeix, per exemple, a les comunitats autònomes de llengua castellana a l'Estat espanyol, les del centre d'Itàlia, moltes regions de França i d'altres estats. El tercer grup el configuren altres regions amb una escassa singularitat cultural, les quals únicament aspiren a participar en la gestió institucional, juntament amb els corresponents poders executius estatals, per tal d'assessorar-los sobre els seus propis temes competencials, tal com se'ls permet des del Tractat de Maastricht, i que diversos estats ja han posat en pràctica, fins i tot, des de fa pocs mesos, Espanya. Finalment, un grup important de regions –si més no, el País Basc, Catalunya, certes regions belgues, Escòcia, algunes regions singulars d'Itàlia i molts *Länder* de la República Federal Alemanya– aspiren a tenir el màxim protagonisme possible a les institucions comunitàries pel que fa a les competències relacionades amb la cultura, la llengua i altres de semblants. Aquestes regions reclamen algun model organitza-

tiu europeu que desglossi i separi completament la gestió d'aquestes competències en l'àmbit de les institucions europees de les de la resta.

---

La incomoditat que algunes regions senten respecte dels estats corresponents i, fins i tot, de les institucions comunitàries europees es deu a l'inexplicable protagonisme dels estats

En tercer lloc, quan arran de l'entrada en vigor del Tractat de Maastricht es va instituir el *Comitè de les Regions*, alguns estats, principalment França i la Gran Bretanya, que aleshores eren estats molt centralitzats, van tendir a diluir el protagonisme de les regions pròpiament dites, tot incorporant a aquest Comitè tots els ens locals que ho desitgessin, de manera que hi podem trobar tant grans ciutats com ens d'un nivell de gestió similar al de les nostres províncies. Les regions del quart grup, per bé que en desacord amb això, miren d'aprofitar les potencialitats que aquest Comitè els ofereix; simultàniament, han establert agrupacions de regions, com ara els Quatre Motors i l'Arc Atlàntic..., amb finalitats pròpies molt concretes.

## DE QUINA MANERA ES POT COORDINAR LA UNITAT EN LA DIVERSITAT

Segons el paràgraf 4 del Preàmbul del *Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa* de 2004, la UE intentarà en el futur combinar «la unitat en la diversitat», i en el seu article I.3.3 es compromet a respectar «la riquesa de la seva diversitat cultural i lingüística», i a vetllar «per la conservació i el desenvolupament del patrimoni cultural europeu».

Per assolir aquests objectius, la UE podria concedir el protagonisme adient a les regions que ho desitgin, tot seguint, per exemple, el *model federal belga*. Expressat breument, al si de l'Estat belga

existeixen dues menes d'ens territorials subestats que tenen el màxim rang competencial: les *comunitats culturals* i les *regions territorials*<sup>1</sup>. Les comunitats posseeixen, sobretot, les competències en matèries culturals i, a grans trets, en ensenyament i en temes socials importants (arts. 127-133 del text refós de la Constitució belga de 1994); per la seva banda, les regions disposen de competències, sobretot en infraestructures i recursos materials. A més, convé esmentar que les comunitats culturals poden establir acords importants amb certes regions, i s'ha donat el cas que la comunitat flamenca ha constituït a la pràctica un únic ens subestatal amb la Regió de Flandes que anomenen *Vlaamse Gemeenschap*. La diminuta comunitat germanòfona està situada dins la regió de Valònia. La comunitat francesa està repartida entre les regions de Valònia i Brussel·les<sup>2</sup>. Aquest federalisme belga permet, doncs, que els ens territorials evolucionin segons els seus propis interessos, necessitats i oportunitats, dins del respecte més escrupolós envers els altres ens. Per exemple, al llarg dels darrers anys, la comunitat germanòfona s'ha acostat molt al nivell competencial de les altres dues comunitats culturals. El respecte de les atribucions competencials dels ens subestats és rigorós fins el punt que no existeix cap jerarquia jurídica entre el règim federal i els règims subestats, de manera que les lleis federals o els estaments executius estan al mateix nivell d'igualtat respecte a les lleis que les regions i les comunitats, i totes elles estan supeditades a la Constitució federal<sup>3</sup>.

Pel que fa a la participació dels ens subestats belgues en les institucions comunitàries europees, trobem en primer lloc, i en l'àmbit legislatiu, l'aprovació exigida de les set assemblees existents (dues estatals i cinc subestats) per a qualsevol reforma dels tractats als quals Bèlgica adhereixi; de la mateixa manera, aquestes assemblees estan directament implicades en la transposició de les directrius europees a totes les esferes de les competències respectives. En segon lloc, i en l'àmbit executiu, cal el consentiment previ dels executius de les regions i de les comunitats abans que Bèlgica pugui posicionar-se en el Consell de Ministres europeus en tots els temes que impliquin competències executives (exclusives o compartides) dels ens subestats. En virtut d'un acord entre les regions i les comunitats implicades, per tractar temes competencials en els quals només aquestes disposen de competències exclusives, la delegació belga en les institucions comunitàries només està integrada per ministres d'aquests ens subestats; i si el consens entre aquests ens no es pot assolir, el representant belga no té cap dret a adoptar una posició en el Consell Comunitari corresponent i s'ha d'abstenir de votar. Això no obstant, el titular formalment responsable davant les institucions europees és el Govern belga. Aquesta vitalitat del federalisme belga ha fet possible, per primer cop a la història de la UE, que magistratures polítiques dels ens subestats belgues hagin pogut presidir Consells de Ministres europeus en les diferents capitals regionals d'aquell país, i fins i tot haver ostentat la presidència de moltes altres reunions informals al nivell més alt<sup>4</sup>.

---

Els preocupa especialment que se'ls tregui protagonisme pel que fa a les competències en llengua, cultura, certs serveis socials i determinats temes de desenvolupament humà

## NOVES IDEES PER AL FEDERALISME EUROPEU

Tot inspirant-se en aquest model federal belga, i sense efectuar-ne una transposició mecànica, podem formular una nova proposta organitzativa per a la Unió Europea. Per això, cal tenir present, d'una banda, que les regions –com també els estats, els grups i els individus– tenen el dret legítim a aconseguir el màxim desenvolupament socioeconòmic i polític que puguin gestionar, i, per tal d'aconseguir-ho, a obtenir la màxima participació possible en les institucions comunitàries. D'altra banda, cap regió no hauria d'emparar-se –tant pel que fa a les regions del

---

La UE podria concedir el protagonisme adient a les regions que ho desitgin, tot seguint, per exemple, el model federal belga

propi Estat com pel que fa a les d'altres estats– en un sentit esbiaixat dels principis de solidaritat i d'igualtat que ofegui qualsevol fonament pràctic del desenvolupament de la diversitat. El *principi de solidaritat interterritorial* no consisteix només en fer alguna cosa per a les regions més necessitades econòmicament, sinó en fer alguna cosa per a totes les regions que necessitin suport en qualsevol àmbit del seu desenvolupament, per exemple en la recuperació i consolidació de la seva llengua regional. Ens caldria molt de temps per poder posar de relleu les diferents formes de suport que es poden dur a terme respecte d'això. Pel que fa al *principi d'igualtat*, convindria indicar que no consisteix només en què totes les regions obtinguin el mateix, sinó que totes posseeixin els mitjans i els mecanismes adients per assolir globalment el mateix que les altres; ara bé, quan certes regions consideren desprotegits àmbits de la seva personalitat, com ara el lingüístic i el cultural, aquest principi s'hauria de traduir en mesures pràctiques per enfortir-hi aquests àmbits.

Un model organitzatiu de la UE que tingués en compte les qüestions abans esmentades podria consistir en això: d'una banda, les institucions europees haurien de confiar a les regions que ho desitgessin la gestió directa, al si de les institucions comunitàries europees, de diverses competències, entre altres, les competències culturals i lingüístiques; les socials i, entre aquestes, de forma destacada, aquelles relacionades amb la integració dels immigrants i amb determinats aspectes del benestar físic (incloses les relacionades amb el desenvolupament de certs camps de la ciència i la gestió d'àrees que afecten directament la salut dels ciutadans); les relacionades amb el dret civil, el dret processal civil i les competències colaterals, com ara les relacions de parella, les adopcions, certs aspectes de control de la immigració... Sens dubte, els hauria de correspondre la competència exclusiva en política de lloguers d'habitatge i d'allotjament. En resum, d'acord amb el criteri del federalisme belga, haurien de ser competències exclusives de les regions que posseeixen cultura i llengua pròpies, totes aquelles competències de prestació directa que exigeixen l'ús directe de formularis administratius i la verbalització directa de les pretensions legítimes dels ciutadans en les oficines públiques.

Altres competències directament relacionades amb el coneixement i l'ús de la llengua pròpia i, per tant, amb el desenvolupament del ciutadà davant l'administració pública són: aquelles relacionades amb el domini òptim del propi idioma, com ara certificats oficials acreditatius dels coneixements d'aquesta llengua, inclosos els universitaris, i les titulacions acadèmiques; els requi-

sits d'accés a la funció pública pel que fa als perfils lingüístics; la formació professional i, especialment, la formació ocupacional; la transmissió patrimonial, etc. Alhora, aquestes regions haurien de disposar de les fonts de tributació i dels mecanismes de fiscalitat pertinents (normativa d'aplicació d'impostos, gestió d'ingressos i despeses) per poder mantenir aquestes activitats de forma autònoma i eficient. Finalment, caldria incloure totes aquelles matèries derivades d'àrees de la seva competència exclusiva: l'impost en les vendes de llibres, els espectacles, etc.

En cas que les regions posseïssin alguna mena de titularitat compartida amb els poders estatals en altres competències que impliquessin l'acció de les institucions comunitàries europees, les gestionarien els poders estatals, tot permetent, però, com succeeix actualment, la participació de les regions en la seva gestió davant les institucions europees. En segon lloc, els governs estatals corresponents haurien de disposar, amb titularitat exclusiva, d'altres competències que negociarien directament o de forma coordinada amb les seves regions davant les institucions comunitàries europees.

Per tant, pel que fa a les institucions comunitàries europees, estariem parlant d'un model federatiu de competències separades entre certes regions i els seus estats respectius en determinats temes, cadascun gestionat per comissions comunitàries diferents.

Per consegüent, tots els pobles que viuen a la UE, fins i tot els que no tenen un Estat propi, es podrien situar de forma paritària, si més no en certes competències, amb els pobles que conformen un Estat-nació. En darrer terme, això ens permetria anar erosionant alguns conceptes rígids i absoluts de la politologia com ara el de *sobirania*.

## NOTES

1. Vegeu, entre altres, ALEN, A. i ERGEC, R., *La Belgique Fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*. Brussel·les, Ministeri d'Afers Exteriors, 1994. CEREXHE, E. i BILQUIN, B., "Bélgica". En *Informe Comunidades Autónomas*. 1994. Barcelona, Institut de Dret Públic, 1995. UYTENDAELE, M., *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de Droit Public Belge*. Brussel·les, Bruylant, 1997. DELPÉRÉE, F., *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*. Brussel·les, Bruylant, 2000.

2. Sobre la complexitat extrema d'alguns d'aquests ens, principalment de la comunitat francesa, vegeu WITMEUR, R., *La Commission Communautaire Française : une copie à revoir pour un État Fédéral achevé ?* Brussel·les, Bruylant, 1995.

3. Vegeu DE WINTER, L. i TÜRSAN, H., *La Présidence Belge 2001*. París, Groupement d'Études et de Recherches, Notre Europe, juny de 2001, p. 17. De la mateixa manera s'expressa F. Delpérée quan afirma que, al si de l'Estat belga, « les pouvoirs fédérés trouvent place à côté, et non en dessous, des pouvoirs fédéraux (els poders federals se situen al cantó, i no pas per dessota, dels poders federals) » (DELPÉRÉE, F. *Le Droit Constitutionnel...* Op. cit., p. 815).

4. Vegeu DE WINTER, L. i TÜRSAN, H., *La Présidence Belge 2001...* Op. cit. pp. 18 i 19.

**Desiderio Fernández Manjón és doctor en Ciència Política i de l'Administració i Llicenciat en Dret.**

Traducció al català: Beatriu Kraysenbühl i Gusi.

---

**Al si de l'Estat belga  
existeixen dues menes  
d'ens territorials  
subestats que tenen el  
màxim rang  
competencial: les  
comunitats culturals i les  
regions territorials**