

# **LAS TENSIONES TERRITORIALES EN LA UNIÓN EUROPEA**

**Antonio Pérez Miras**

*Doctor en Derecho Constitucional*

*Profesor Colaborador Asociado*

*Universidad Pontificia Comillas*

*Co-Director del Seminario Italospagnolo*

La definición territorial de la Unión Europea, a pesar de lo que pudiéramos pensar, no es tan sencilla. El territorio es, en principio, un hecho objetivo, que tradicionalmente se ha considerado unos de los elementos configuradores del Estado. Dada la especial naturaleza de la Unión, esta categoría no se nos presenta desde su vertiente clásica sino que, por el contrario, pudiera parecer que el territorio es un hecho ajeno y extraño a la Unión que no condiciona, *a priori*, su configuración. Y ello porque la Unión no es un agente estático, sino que desde la creación en los años 50 de las primeras Comunidades europeas, la unión política del *viejo continente* ha sido una constante evolución hacia una meta, a veces, incierta. Pero nadie puede negar que dicha meta exista, aunque a veces la carrera y la dirección parezcan respectivamente un duelo de tortugas con marcha atrás.

Esta finalidad representada en el símil de la meta es muy oportuna para la parte que nos toca introducir con este capítulo: los dilemas del territorio. Sin lugar a dudas, si la meta es conseguir una Europa unida, ello implica un concepto geográfico. Bien es cierto que las características físicas de nuestro planeta, sin tener entonces en cuenta las placas tectónicas, hacen difícil una delimitación clara del continente europeo pues no es tan evidente su separación con Asia. A esta cuestión geográfica natural debemos añadir la perspectiva de la geografía política en tanto que existen países que se extienden por ambos continentes –pensemos en el caso de Rusia o, más especialmente, en el de la controvertida Turquía—. En consecuencia, la Unión Europea se enfrenta a una indefinición territorial clara que no puede ser salvada por las distintas perspectivas geográficas. Por ello, debemos convenir que se trata de una definición mediata, de acuerdo con el territorio de los Estados miembros que la componen. Es decir, el territorio de la Unión viene determinado por el efectivo territorio de sus Estados miembros, aunque éstos se extiendan más allá o fuera de lo que convencionalmente entendemos por continente europeo<sup>1</sup>. En definitiva, podemos

---

<sup>1</sup> Pensemos en las zonas de África como la francesa isla Reunión o las ciudades españolas de Ceuta y Melilla; o en América, la Guayana francesa y las islas de Martinica y Guadalupe. Asimismo podríamos incluir los archipiélagos atlánticos de la Macaronesia (de España y Portugal), aunque quizá estos últimos se pueden enmarcar dentro del marco geográfico físico europeo como ocurre con las islas del Mediterráneo.

decir que el carácter dinámico de la Unión se evidencia principalmente en sus distintas ampliaciones territoriales<sup>2</sup>.

De aquí podríamos deducir que la Unión Europea no tiene *a priori* un límite territorial definido en tanto en cuanto siguen abierto procesos de adhesión de nuevos países<sup>3</sup>. Y sin embargo, podríamos decir que la Unión tiene en principio una aspiración de complitud geográfica –si es que cabe la determinación exacta, cierta y verdadera del continente europeo– de acuerdo con lo establecido en el art. 1 pr. 2 TUE cuando establece como finalidad crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa<sup>4</sup>. Observamos que no se realiza ninguna distinción en el concepto ‘pueblos de Europa’ con lo que se refuerza esa idea de que el límite territorial de Europa se encuentra en lo que convencionalmente entendamos dentro del Continente.

Ello es importante resaltarlo, porque existen otras instituciones europeas de un mayor espectro y alcance territorial. Nos referimos al Consejo de Europa, formado por 47 Estados. Sin entrar en la oportunidad de que la UE se adhiriera al CEDH –que se aborda en otra parte de esta obra– la dimensión geográfica del Consejo de Europa podría parecer la aspiración máxima a la que tendría que llegar una unión de Europa total.

Este punto nos lleva entonces a tener que buscar otras categorías que configuren el elemento territorial de la Unión, es decir, que complementen el hecho geográfico. Admitido, pues, que la Unión se extiende por territorios de otros continentes y que la delimitación oriental de Europa es, al menos, cuestionable,

---

<sup>2</sup> Nunca está de más recordar las distintas fases de ampliación: 1) países fundadores: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos; 2) primera ampliación dos décadas después: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; 3) en los 80 dos ampliaciones: 1981, Grecia; 1986, España y Portugal; 4) cuarta ampliación, en los años 90: Austria, Finlandia y Suecia; 5) con el siglo XXI se produce la mayor ampliación en 2004 con 10 nuevos países: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y Chequia; en 2007 se incorporan Bulgaria y Rumanía; 6) la última ampliación se ha producido en 2013 con la adhesión de Croacia.

<sup>3</sup> Actualmente existen 5 países candidatos: Albania, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía. Sólo con estos tres últimos están en marcha las negociaciones de adhesión. Por su parte, se consideran candidatos potenciales Bosnia-Herzegovina y Kososvo.

<sup>4</sup> “El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa...”

debemos entender que el canon integrador se encuentra más en los valores con que se funda la Unión, que en el solo dato físico.

No cualquier Estado europeo podrá formar parte de la Unión porque, de acuerdo con el art. 49 TUE<sup>5</sup>, solamente podrán adherirse a la Unión los Estados europeos que respeten y promuevan los valores mencionados en el art. 2 TUE<sup>6</sup>. Por tanto, a la cuestión geográfica debemos añadir una perspectiva axiológica en tanto en cuanto los Estados miembros deben compartir el fundamento de la Unión basado en los valores de libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de la dignidad humana y de los derechos humanos<sup>7</sup>.

En este sentido, el caso de Marruecos nos sirve para ilustrar esta situación. Marruecos pidió el ingreso a las entonces Comunidades Europeas en julio de 1987. El país norafricano, poco después del ingreso de España y Portugal, solicitó ser un socio más de la entonces Europa de los 12. Bien es cierto que Marruecos ha tenido siempre una estrecha relación con Francia y con la Península Ibérica. Pero su localización geográfica y, especialmente, su falta de democracia, hacían inviable aquella solicitud – que sin embargo tuvo efectos positivos para una mayor cooperación económica posterior–. La excusa geográfica –ni siquiera formaba parte del Consejo de Europa– fue una fácil solución para que las relaciones diplomáticas no tuvieran que enfrentarse al hecho del déficit democrático, que es lo que realmente frenaría, a mi entender, una

---

<sup>5</sup> Art. 49 TUE *ab initio*: “Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión.”

<sup>6</sup> “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

<sup>7</sup> Esto se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que los documentos que publica la Comisión europea para comprender las políticas de la Unión Europea, el relativo a la ampliación tiene como subtítulo “Hacer llegar a más países las normas y los valores europeos” y en su texto queda clara la finalidad de la ampliación es propiciar la paz, la prosperidad y los valores del continente, con referencias expresas al art. 2 TUE. Por tanto, en esta publicación, destinada al conjunto de la ciudadanía europea, se vincula claramente la configuración territorial de la Unión –mediante las ampliaciones– con la compartición de los valores en los que se fundamenta la Unión. El documento, en cualquiera de las lenguas oficiales, está disponible *on line* en <http://bookshop.europa.eu/es/ampliacion-pbNA0215516/?CatalogCategoryID=sciep2OwkgkAAAE.xjhtLxJz> (1/12/15).

posible adhesión de un país de la otra orilla del Mediterráneo<sup>8</sup>. Y es que es innegable que los orígenes romanos en la idea de una unión en Europa justificaría, no ya sólo la adhesión de Turquía, sino del conjunto de países bañados por el *Mare Nostrum*, con los que compartimos una herencia cultural.

Y es que es el aspecto cultural lo que en definitiva podemos entender como el elemento integrador de la Unión Europea. Pero una cultura jurídica<sup>9</sup>, pues como ha asentado HÄBERLE (2004) “el proceso de constitucionalización de Europa debe ser comprendido desde su pluralidad y unidad como cultura. No sólo los textos CE/UE contienen derecho constitucional cultural, también en Europa en sentido amplio, la cultura es un tema aglutinador y unificador.” Siguiendo su teoría, el patrimonio cultural europeo se nutre de la pluralidad municipal, regional y nacional, y por tanto, desde este espacio cultural se puede construir un espacio público europeo. Y es que, como muy bien señala “[el] territorio, el espacio, no es simplemente la naturaleza, la planicie o el espacio de la tierra; es un territorio configurado culturalmente.” (HÄBERLE, 2008: 350)

En mi entender, este espacio público europeo no debe por qué coincidir con el elemento fáctico territorial del continente, pero creo que su equiparación es una aspiración de la Unión y por ello se establece entre los criterios de Copenhague para la ampliación, unos de carácter político, que impliquen en el Estado candidato instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> De hecho, desde 2008 existe una organización intergubernamental promovida en la Cumbre del Mediterráneo de París de aquel año como un reforzamiento del Proceso de Barcelona iniciado en 1995. La Unión por el Mediterráneo, con sede en Barcelona, está integrada por 43 países de ambos lados del Mediterráneo, incluyéndose los 28 Estados miembros de la UE. Más información sobre este organismo puede consultarse en su web <http://ufmsecretariat.org/> (1/12/15).

<sup>9</sup> HÄBERLE (2004) ha determinado que los elementos que configuran la cultura jurídica europea son la historicidad, el carácter científico y la dogmática jurídica, la independencia jurisdiccional y el Estado de Derecho, la libertad religiosa y la neutralidad confesional e ideológica del Estado y las ideas de pluralidad y unidad y de universalidad y particularidad.

<sup>10</sup> No podemos obviar el hecho de que estos valores deben entenderse permanentes, en el sentido de que su observancia es un requisito, a nuestro entender, para la continuación en el proyecto europeo, es decir, al adhesión no agota el compromiso de asunción de los valores fundamentales de la Unión. En este sentido, véase BAR CENDÓN (2014), que sobre esta premisa se pregunta por la vulnerabilidad de los valores y derechos de la Unión en los Estados miembros y los mecanismos para su control.

Una vez dibujado en nuestra cabeza este particular mapa europeo, es oportuno que nos preguntemos *introduktivamente* algunas de las cuestiones territoriales que creemos que afectan a la actual Unión Europea.

Comencemos por la cuestión más general. Aparcada, como parece tras la incorporación de Croacia, una ampliación inmediata de la Unión, conforme a la tipología de candidatos que ya hemos visto, y tras la retirada de Islandia –en lo que parecía que iba a ser una adhesión exprés–, el problema de conjunto a la que se enfrenta la Unión no es ya ese dilema de la ampliación sino su posible reducción mediante la salida de un Estado tan importante como es el Reino Unido. El desafío lanzado por los británicos, quizá uno de los Estados más euroescépticos por su propia idiosincrasia identitaria, puede poner en jaque a toda la Unión, en especial en su significado como espacio cultural que hemos defendido en estas páginas. No obstante, debemos reconocer la licitud de esta opción nacional porque así se recoge en el art. 50 TUE tras el Tratado de Lisboa. Al respecto, véase con más profundidad el estudio de ILARIO NASSO en su relación con el Ordenamiento italiano.

Muy en relación con este tema de la salida de un Estado miembro debemos conectar también la secesión de partes de Estados miembros y el problema de su asunción como nuevos Estados. Es decir, problemas *internos* de secesión de Estados que, sin duda, tienen transcendencia constitucional europea (DE MIGUEL BÁRCENA, 2014). Especialmente nos referimos a los casos de Escocia y Cataluña, por ser los más candentes, pero tensiones territoriales de entes infraestatales se suceden a lo largo y ancho de los Estados miembros de la Unión. Se recomienda la lectura al respecto del interesante capítulo de TANJA CERRUTTI sobre los independentismos dentro de la Unión<sup>11</sup>.

Sin duda, esta cuestión está muy relacionada con la necesidad de articular una *buena* Europa de las Regiones. Los pulsos nacionalistas y regionalistas son quizá uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la Unión –y por ello, a pesar de los

---

<sup>11</sup> Además de la amplia y sólida bibliografía allí manejada, en castellano puede consultarse, entre otros, MANGAS MARTÍN (2013); MEDINA ORTEGA (2014); DE CARRERAS (2014); DE MIGUEL BÁRCENA (2014)

avances que ha traído consigo el Tratado de Lisboa<sup>12</sup>-. En este punto me permito remitir la lectura del capítulo elaborado por ALBERTO JIMÉNEZ-PIERNAS GARCÍA. Desde nuestro punto de vista, los retos que provocan estas situaciones, que evidentemente trascienden el solo espacio estatal, deben tener una respuesta europea, sin que por ello se salten los mecanismos constitucionales internos –adoptando un sentido amplio del art. 50 TUE-. Para ello creemos necesario una buena articulación del valor de la autonomía territorial para con la cultura jurídico-constitucional europea (HÄBERLE, 2008: espec. pp. 350 ss.) y desde una perspectiva federal<sup>13</sup>. Una apuesta por la construcción federal europea es un compromiso por una mayor unidad, y por tanto un reforzamiento de los valores fundamentales, que en última instancia redundan en beneficio de todos y cada uno de nosotros como ciudadanos europeos. La ciudadanía europea está necesitada de cercanía política y ésta sólo se puede conseguir mediante estructuras y formas descentralizadas de poder<sup>14</sup>. La apuesta federal europea busca, sin duda, la mejora de los elementos de cooperación desde una óptica de gobernanza multinivel<sup>15</sup>. (A este respecto véanse el capítulo de BENEDETTA VIMERCATI sobre el papel de las asambleas legislativas regionales y locales en la UE o el más específico de las Regiones de Estatuto especial de LUCA FANOTTO). En la sección dedicada a los análisis de cuestiones particulares de Estados miembros, el lector podrá encontrar algunos capítulos de los que extraer algunos principios que coadyuvan a este entendimiento federal: me refiero especialmente a los trabajos de JOSÉ MIGUEL MARTÍN RODRÍGUEZ (sobre Bélgica) y SONSOLES ARIAS GUEDÓN (sobre Alemania).

La cuestión regional ha despertado entre los jóvenes comunicantes una especial curiosidad científica. Así se explican los capítulos de FRANCESCA MINNI y

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, el fomento de la cohesión territorial (art. 3.3 TUE) o las referencias a la autonomía local y regional del art. 4.2 TUE.

<sup>13</sup> De acuerdo con HÄBERLE (2008: 352) “La autonomía es un pedazo de la división de poderes desde una perspectiva federal y conduce a un incremento del Estado de Derecho y las prestaciones sociales que resultan de la actividad cotidiana de los municipios. Sin duda, han existido ciudadanos del mundo –como Kant o Goethe–, pero los ciudadanos ordinarios necesitamos un pedazo de tierra para sostener nuestra identidad. Finalmente, la autonomía está al servicio del interés general, que comprendido desde una perspectiva pluralista, se configura de manera procesual a partir de las directrices constitucionales. En conclusión, el pluralismo territorial es un logro para la comunidad política y el ciudadano.”

<sup>14</sup> Al respecto me permito remitir al fabuloso estudio de KOTZUR (2004)

<sup>15</sup> Un análisis de las relaciones entre Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa puede verse en FROSINA (2014)

GIANLUCA MAROLDA desde la perspectiva del constitucionalismo italiano o el muy interesante estudio sobre la redimensionalización de la provincia en el seno de la UE que realiza LUIS MIGUEL GARCÍA LOZANO. Con estos trabajos se completa la parte de esta obra dedicada a los dilemas del territorio.

No quisiera acabar esta breve introducción a la parte “territorial” sin resaltar la importancia que, desde mi punto de vista, tiene razonar la Unión Europea desde perspectivas constitucionales y desde ópticas estatales, sin que ello sea óbice para reconocer su especialidad. Una unión política compacta sólo podrá conseguirse mediante una sólida construcción jurídica. Y para ello, es necesario siempre avanzar en los puntos que han abierto el camino hacia una mayor experimentación por parte de la ciudadanía del significado de la Unión. Por ejemplo, como señala HÄBERLE (2008), “[la] Europa de Schengen ha relativizado el espacio estatal, de modo que éstos se definen como espacios jurídicos culturales. Hoy, tan sólo cuentan las fronteras externas de la Unión.” Pues bien, cuando hemos sido ya capaces de definir esas fronteras externas, nos debería ser más fácil no volver a llenar de colores esa unidad azul y que entonces ese mapa nos permita volver a ver brillar la luz de nuestras estrellas.

### **Referencias bibliográficas.**

ANTONIO BAR CENDÓN, “La Unión Europea como unión de valores y derechos: Teoría y Realidad”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 33, 2014, pp. 99-140.

FRANCESC DE CARRERAS SERRA, “Unión Europea y secesión de Estados miembros. ¿Deben intervenir las instituciones europeas?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 33, 2014, pp. 271-282.

JOSU DE MIGUEL BÁRCENA, “La cuestión de la secesión en la Unión Europea: una visión constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 165, 2014, pp. 211-245

LAURA FROSINA, “Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los Parlamentos regionales y el desafío de la «Multilevel Governance»”,

*Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 22, 2014, en <http://www.ugr.es/~redce/>; traducido del italiano por Augusto Aguilar Calahorro.

PETER HÄBERLE, “El valor de la autonomía como elemento de la cultura constitucional común europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 10, 2008, pp. 347-354; traducido del alemán por Miguel Azpitarte Sánchez.

\_\_\_\_\_ “Europa como comunidad constitucional en desarrollo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, 2004, en <http://www.ugr.es/~redce/>; traducido del alemán por Francisco Balaguer Callejón.

MARKUS KOTZUR, “Federalismo, regionalismo y descentralización local como principios estructurales del espacio constitucional europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, 2004, en <http://www.ugr.es/~redce/>; traducido del alemán por Miguel Azpitarte Sánchez.

ARACELI MANGAS MARTÍN, “La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 25, 2013, pp. 47-68.

MANUEL MEDINA ORTEGA, *El derecho de secesión en la Unión Europea*, Madrid: Marcial Pons-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2014