

Eskualde edo Erregioaren kontzeptua

(The concept of Region)

Zelaia Garagarza, Maite*

Euskal Herriko Unib.

Zuzenbide Fak.

Manuel de Lardizabal Pasealekua, 2

20018 Donostia

BIBLID [1138-8552 (2001), 16; 53-62]

Ukaezina da, sortarazten duen interesagatik, horren heterogeneoa den Eskualde edo Erregioaren kontzeptua gune edo foro askok eztabaidagai izan dutela. Beraz, doktrinaren ikuspegitik ez ezik, erakundeen ikuspegitik ere aztertua izan den gai baten aurrean gaude. Erakunde eta organismoen artean, eremu komunitarioan kontzeptuarekiko landu diren hurbilpenak aztertzeaz gain, maila europar orokorrean, nagusiki Europako Kontseiluak -eta honen barnean, Europako Botere Lokal eta Erregionalen Kongresuak- eta Europako Erregioen Batzarrak plazaraturiko definizioak izango ditugu aztergai lan honetan.

Giltz-Hitzak: Erregioa. Eskualdea. Erregionalizazioa. Entitate lurraldetarra. Estatu azpiko entitate lurraldetarra.

Resulta incuestionable, por el interés que suscita, que un concepto tan heterogéneo como el de Región ha sido motivo de discusión en numerosos centros o foros. Así pues, nos encontramos ante un tema que ha sido analizado no solo desde el punto de vista doctrinal, sino también desde el punto de vista institucional. Además de estudiar las aproximaciones al concepto realizadas en el área comunitaria por instituciones y organismos, a escala europea en general, serán objeto principal de estudio las definiciones proporcionadas por el Consejo de Europa -y dentro de éste, por el Consejo Europeo de Poderes Locales y Regionales- y por la Asamblea de Regiones Europeas.

Palabras Clave: Región. Regionalización. Entidad territorial. Entidad territorial subestatal.

Il est indiscutable qu'un concept aussi hétérogène que celui de Région a été le sujet de discussion dans de nombreux centre ou forums, à cause de l'intérêt qu'il suscite. Ainsi donc, nous nous trouvons devant un sujet qui a été analysé non seulement du point de vue doctrinal, mais également du point de vue institutionnel. En plus d'étudier les rapprochements au concept réalisés dans le domaine communautaire par des institutions et des organismes, échelle européenne en général, les définitions fournies par le Conseil de l'Europe -et au sein de celui-ci, par le Conseil Européen de Pouvoirs Locaux et Régionaux- et par l'Assemblée de Régions Européennes, seront l'objet principal d'une étude.

Mots Clés: Région. Régionalisation. Organisme territorial. Organisme territorial sub-étatique.

* Testu honek 1998ko abenduaren 14 eta 15ean Donostiako Miramar Jauregian ospaturiko Europar Integrazioa eta Erregionalismoari buruzko Jardunaldietan aurkezturiko ahozko komunikazioa jasotzen du.

Ukaezina da, sortarazten duen interesagatik, horren heterogeneoa den Eskualde edo Erregioaren kontzeptua gune edo foro askok eztabaidagai izan dutela. Beraz, doktrinaren ikuspegitik ez ezik¹, erakundeen ikuspegitik ere aztertua izan den gai baten aurrean gaude. Erakunde eta organismoen artean, eremu komunitarioan kontzeptuarekiko landu diren hurbilpenak aztertzeaz gain, maila europar orokorrean, nagusiki Europako Kontseiluak –eta honen barnean, Europako Botere Lokal eta Erregionalen Kongresuak– eta Europako Erregioen Batzarrak plazaraturiko definizioak izango ditugu aztergai. Horrez gain, ezin ahaztu, azalpen honetan jasoko ez diren arren, Estatu bakoitzean garaturiko prozesu deszentralizatzaileak ezaugarri berekien jabe izanik, Erregioek jasotako tratamendu juridikoa ez dela uniformea izan, ez eta Erregioagatik ulertzen dena ere². Beraz, terminoa bat izan arren, barneratzen diren entitate lurraldetarrek beraien artean, antzekotasunik ez edukitzeaz gain, kasu askotan, eskuduntzen eta antolaketa-eremuetan, besteak beste, sakoneko desberdintasunak gordetzen dituzte.

1. EREMU EUROPARRA: EUROPAKO KONTSEILUA ETA EUROPAKO ERREGIOEN BATZARRA

Eremu europarrean kokatzen dira, preseski, Erregioei dagozkien gaien hausnarketan aritu izan diren organismoen aktiboenetakoak (gobernuarteko izaeradun Europako Kontseilua eta erregioarteko izaeradun Europako Erregioen Batzarra, hain zuzen ere), zeintzuek Europar Batasunaren barneko erakundeek baino Erregioen aldeko sentsibilitate indartsuagoa erakutsi duten.

1. Erregioaren kontzeptuaren azterketan aritu izan diren egileen artean, MASSART-PIERARD, Fr., *Pour une doctrine de la région en Europe*, Bruylant, Bruxelles, 1974; ROUGEMONT, D., *Inedits*, Editions de la Baconnière, Boudry-Neuchatel, 1988.

2. Europar Batasuna osatzen duten Estatuaren artean, autonomia politikoa onartua duten entitate erregionalez osaturikoetatik hasita (Alemania, Belgjika, Austria eta Espainia), deszentralizazio administratibo hutsa barneratzen dutenetatik pasatuz (Frantzia), eredu jakobino zentralista mantentzen dutenataraino genituzke (Grezia, Irlanda). Agerikoa da Estatu bakoitzaren barnean faktore historiko, geografiko, politiko, ekonomiko, kultural, etabarrek eragin desberdina izan dutela erregionalizazio prozesuan. Beraz, Europako errealtate erregionalaren ugaritasun eta konplexutasuna frogatutako egitea dela onartu daiteke. Horrek, Europar Batasuneko Estatu kideen Erregioekiko aipatu daitekeen ezaugarrietako bat, homogeneotasunik eza dela baieztatzea garrantzua. Esparru zabalagoan, Europako Kontseiluko kide diren Estatuaren artean, erregionalizazio mailari dagokionez, aniztasuna nabarmenagoa dela esan daiteke, ezer gutxi baitaude amankomunean, adibide bat aipatzearen, Alemaniako landerrek eta Sueziko kantoiek. Zentzu honetan, ikus MENY, Y., *Dix ans de régionalisation en Europe*, Editions Cujas, Paris, 1982; BULLAIN, I., *Las Regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, IVAP, Oñati, 1990; PETSCHEN, S., *La Europa de las Regiones*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1993; ROJO SALGADO, A., *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, CEC, Madrid, 1996.

1.1. Europako Kontseilua: Europako Botere Lokal eta Erregionalen Konferentzia eta Kongresua

Europako Kontseiluaren barneko Botere Lokalen eta Erregionalen Konferentziaren³ jarrerari dagokionez, garatu duen Erregioaren kontzeptuaren oinarria, ondoren beste zenbait erakunderen definizioetan errepikatuko diren hiru elementuk osatuko lukete: (i) espazioa-lurraldea; (ii) komunitatea-taldea eta (iii) identitate edo kontzientzia erregionala. Elementu hauek abiapuntu gisa hartuz, Erregioa, Estatu bateko unitate lurraldetar zabalenean finkaturiko giza komunitatetzat hartzen da, zeinaren ezaugarriak (i) arlo historiko, kultural, geografiko edo ekonomikoan homogeneotasuna izatea eta (ii) homogeneotasun horren ondorioz, helburu eta interes amankomunen lorpenean ihardutea liratekeelarik. Definizio honetan, kontzientzia erregionalak garrantzi berezi bat jasotzen duela esan daiteke, komunitate erregionala osatzen duten kideen arteko lotura bezala kontsideratuz⁴.

Adierazirikoari, Konferentziak autonomia erregionalagatik ulertu izan duena gehituz, –hau da, Administrazio estatalaren deszentralizazio hutsa baino zerbait gehiago dela eta, besteak beste, organu legegile eta exekutibo erregionalaren hautaketa zuzena ere barneratzen duela–, aipatu hiru elementuei laugarren bat atxikitzen zaie: Erregioen egitura erakundetarra, alegia⁵.

1994. urtean, Konferentziak eraldaketa bat jasaten du eta Europako Botere Lokal eta Erregionalen Kongresu izena hartu. Baina Erregioaren kontzeptuari gagozkiorarik, gure interesa ez da erakunde honen bilakaera hutsera zuzentzen, baizik eta Kongresuaren sorrerako ebazpen estatutarioaren azterketara, bertan, zeharkako bidea erabiliz bada ere, kolektibitate erregionalak definitzen baitira, organu hautatuen eta eskuduntza propioen tituludun izanik, zuzenki Estatuaren azpiko mailan finkaturiko entitateak direla aintzatetsiz⁶.

3. 1949. urtean jaio zenetik, Europako Kontseiluak, Erregioen alorrean iharduera garrantzitsua izan duela kontsideratu genezake. Ildo honetatik, 1961. urtean Europako Botere Lokalen Estatu iraunkorrari onarpena ematen zaio, ondoren 1975. urtean erreformatzeko, botere erregionaleri lekua eginez. Mementu horretatik, aipatu Konferentzia, entitate erregionalen eta Europako Kontseiluaren arteko harremanak bideratuko dituen organua izango da.

4. ROJO SALGADO, A., *op. cit.*, 33-34 hh.

5. Erregionalismoaren gaiari buruz Europako Kontseiluan onarturiko testuen artean: Botere Lokal eta Erregionalen Konferentziaren 67. Ebazpena (1970); Europako Erregio Periferikoetako Autoritateen Lehendabiziko Konferentzia (1975) eta Galway-ko Deklarazioa; Erregionalizazioaren arazoei buruzko Europako Kontseiluaren Komenioa (1978), Burdeos-eko Deklarazio bezala eza-gutua; Botere Lokalen eta Erregionalen Konferentziaren 117. Ebazpena (1980) eta 6. Gomen-dioa (1994), 1993ko Ginebrako Konferentziaren ondoren onartua. HABERLE, P., *Retos actuales del Estado Constitucional*, IVAP, Oñati, 1996, 58-59. hh.

6. Botere Lokal eta Erregionalen Kongresuari buruzko 94(3) Ebazpen estatutarioaren lehenengo Xedapen Iragankorra (1994-1-14). ALBANESEK jasotzen duenaren arabera, nahiz eta xedapen honen helburua ez den Erregioen eta kolektibitate erregionalen definizio bat lantzea baizik eta benetazko Erregiorik ez daukaten Estatuei Erregioen Ganbaran ordezkaritza izateko egokiera ematea, partehartze hori bideragarria izan dadin, argibide bezala, Erregioaren definizio bat eskaintzen du. ALBANESE, F., "El proceso de descentralización desde la perspectiva del Consejo de Europa", *RVAP-HAEE*, 40 (II), 65. h.

Aipatu testuak berrikuntza gehiegirik planteiatzen ez badu ere, eskuduntza propioen galdakizunak, Erregioaren definizioa eraikitzeko beste pieza bat eskaintzen digu, eskuduntza propioen tituludun izatearena, alegia, eta, era berean, baita galdera bat sortarazi ere: eskuduntzen izaera propioak, Estatu zentralak Erregioei delegazioz eskualdatu ditzazkikeenak baztertuz, Estatu zentralaren testu konstituzionaletik zuzenki eratorririko eskuduntzen tituludun izatea suposatzen al du?

Bide beretik, Kongresuak 1997ko urrian onarturiko Autonomia Erregionalari buruzko Gutuna genuke⁷, non Europako Kontseiluak bere bizi ibilbidean jorratu duen Erregioen kontzepzioa laburbiltzen den, baina zuzenean Erregioen kontzeptuari ekin beharrean, autonomia erregionalaren esangura zein den zehazterakoan, bidebatez, gaiari helduz. Beronen arabera, Erregioa, (i) Estatu bakoitzaren barnean entitate lurraldetar zabalena litzateke; (ii) administratiboki, autoritate zentral eta lokalen artean kokaturik legoke; (iii) erakundeei dagokienez, asanblea ordezkatzaila eta gorpu exekutiboa izango litzuzke; eta (iv) erakunde hauek, herritargoaren interesean eta beren erantzukizunpean (beti ere subsidiaritatearen printzipioarekin bat) gai publikoak zuzentzeko eskuduntzen tituludun izango lirateke⁸. (v) Azkenik, Erregioen eskuduntza hauek (eta hemen letorke aurrean planteiaturiko kezka argibidea), Konstituzioan, Erregioaren Estatutuan, Zuzenbide nazionalan edo Zuzenbide internazionalan arrezagututa egon beharko lirateke eta nahitaezkoa litzateke adieraziriko formula juridikoren bat erabiltzea Erregioen eskuduntza propioei eragiteko edo hauek mugatzeko⁹.

Orain artekoaren konklusio bezala esan genezake, Europako Kontseiluak hartu duen norabidea, entitate erregionalen figura indartzen ahalegintzearena dela, bai estatu mailan eta baita Europako erakundeen mailan ere:

(i) Estatu mailan, Erregioa, Estatuaren osaketaren elementu esentzial edo oinarrizkotzat jotzeaz gain, Konstituzio edo Estatuetan aintzatetsia izan behar duela irizten dio, beti ere Estatu bakoitzak aukeraturiko deszentralizazio prozesua eta abiadura errespetatuz. Hortaz, Europako Kontseiluak erregionalizazio gomendio bezala luzatzen die bertako Estatu kideei baina inola ere ez inposaketa edo betebeharrak bezala. Halere, gehienezko mugari dagokienez, Europako Kontseiluak, Erregioen autonomia noraino iritsi daitekeen zehazten du eta, hain zuzen ere, nahitaezkotzat jotzen du autonomia horrek, Erregioa kokatzen den Estatuari zor dion leialtasunaren izenean, Estatuaren subiranotasuna eta integritate lurraldetarra errespetatzea.

7. 1994. urtean Europako Botere Lokal eta Erregionalen Kongresua sortzean, Autonomia Erregionalari buruzko testu bat lantzeko erabakia hartzen da, oinarri gisa 1985. urteko Autonomia Lokalar buruzko Gutuna izanik. 1997. urteko ekainean, Kongresuaren laugarren osoko bilkuran 34. Gomendioa onartzen da, Gutunaren azken zirriborroa barneratuz. Azkenik, 1997ko urriaren 7an argitaratzen da.

8. Autonomia Erregionalari buruzko Gutunaren 3. eta 12. artikulua.

9. Autonomia Erregionalari buruzko Gutunaren 4. art.

(ii) Arlo komunitario eta europarrean, entitate erregionalek, printzipio demokratikoen garapena sustatzeko eta subsidiaritatearen printzipioa eragin-korki aplikatzeko autoritate maila egokiena dutela kontsideratzen du Europako Kontseiluak. Gainera, ildo hortatik abiatu daitezzen gomendioak eman izan dizkielarik erakunde ezberdinei¹⁰.

Puntu honetan, autoritate erregionalek Kongresuan duten partaidetzaren izaera aztertzeke geldiune bat egitea komeniko litzaiguke, hau da, bere barne funtzionamenduan Kongresuak aplikatzen dituen irizpideen azterketa egiteko. Hain zuzen ere, Erregioek, Europako Kontseilukide den Estatu baten integratzailer gisa hartzen dute parte Kongresuan, ez entitate erregional diren heinean¹¹. Horrez, ausartegia izateko arriskuarekin bada ere, Kongresuak, bere barne funtzionamenduan, ordezkari eta estatala bultzatzen duela esan genezake¹² eta, ondorioz, entitate erregionalek (eta, noski, baita lokalek ere) Estatuaren mediazioa pairatzen dutela. Molde honetako partaidetzan oinarriturik ez al legoke Kongresua desbirtuatzeko arriskurik?

1.2. Europako Erregioen Batzarra

Eremu europarrean aztergai dugun bigarren organismoa Europako Erregioen Batzarra litzateke. 1985. urtean hainbat Erregio eta erregioarteko organizazioen baturari esker sortu zenetik, Europako Erregioen arteko elkarrizketa, elkarlana eta iharduera amankomuna bideratzeko funtzioa bete du. Era berean, Erregioek Europako erakundeetan, haserako uneetan, horren ahula zen partehartzeari indartzearen eta sakontzearen aldeko ahaleginak egin ditu. Gaurkoan guri dagokigun gaiari ere, Estatutuetan bertan zuzenean oratzen dio eta, esan daiteke, doktrinaren eta erakundearen artean onarpenik zabalena lortu duen kontzeptua lantzen duela, nahiz eta, bestalde, kritikak ere jasoko dituen¹³. Bero-

10. Besteak beste, Galway-ko Deklarazioaren bidez (1975), Europako Kontseiluak, Erregioa, politika erregionalaren aplikaziorako marko administratibotzat, hau da, elementu pasibotzat hartzeaz salatzen du Europako Komunitatea, aurrerantzean, komunitate bizi eta aktibo bezala kontsideratzea aholkatuz.

11. 1994. urtetik, Europako Botere Lokal eta Erregionalen Kongresua Europako Kontseilua- ren hirugarren organu estatutario bihurtu da, Ministrari- en Kontseilu eta Asanblea parlamentario- arekin batera. Ikus JAUREGUI, G., *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997, 141. h.

12. Europako Botere Lokal eta Erregionalen Kongresuaren funtzionamendurako Gutunaren arabera, Kongresuko kide diren Estatu- en ordezkari- en konposaketek zera segurtatu beharko dute: (a) Estatu kidearen lurraldeko delegatu- en banaketa geografiko orekatua; (b) Estatu kidearen barnean dauden kolektibitate lokal eta erregionalen maila desberdinen ordezkari- ta zuzena; (c) Estatu kideko kolektibitate lokal eta erregionalen organuetan dauden korronte politiko desberdinen ordezkari- ta zuzena; (d) Estatu kideko kolektibitate lokal eta erregional- etako organue- tan dauden gizonezko eta emakumezkoen ordezkari- ta zuzena.

13. Ondorengo erakunde eta organismoek, besteak beste, Europako Erregioen Batzar- rak emaniko definizioarekin bat egin dute: Garapen Erregionalerako Europako Zentrua; Europako Komunitateko Politika Erregionalaren Zuzendaritza; Europako Kontseiluko Botere Lokal eta Erregionalen Konferentziako Udala eta Erregioen Gai- en Lankidetzarako Komitea. CASTRO RUANO, J.L. de, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IYAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, 33. h.

nen arabera, Erregioaren kontzeptuak, Estatu zentralaren azpiko mailan kokatzen diren kolektibitate lurraldetarrak barneratzen ditu, zeintzuek hautaturiko asanblea erregional batek egikarituriko ordezkaritza politikoa izango duten¹⁴.

Europako Erregioen Batzarrak bere sorrerako Estatutuetan ordezkaritza politikoaren elementua barneratzea funtsezkoa izan zen, ezen aurrerantzean, Erregioa, ahalmen politikodun entitate bezala definituz, Estatu azpiko beste zenbait entitate lurraldetar administratibo hutsegandik desberdindu ahal izango bailitzateke¹⁵. Alde hortatik, beraz, definizio hau aberastasun iturri izan dela esan genezake. Beste alde batetik, ordea, Europako Kontseiluak Erregioen kontzeptualizatorako erabiliriko irizpideetako bat baztertu egiten da, identitate edo kontzientzia erregionalarena, ondorioz, zehaztasunean galduz.

Zehazkabetasunarena izango da, preseski, definizio honi egotzen zaion kritikarik nagusiena, Erregioen balorazio homogeneoa eginez, antzekotasunik ez duten entitateei trataera berdina ematen baitzaie, guztiak egitate erregionalak direla aitortuz: arrazoi historikoak medio jaiotako Erregio etniko batek edo arrazoi ekonomikoetan oinarrituriko Erregio funtzional batek ez lukete inolako desberdintasunik izango¹⁶, baldin eta Erregioaren definizioan aipaturiko baldintzak betetzen badira. Nolanahi ere, argitu beharra legoke, kontzeptu honen aldeko jarrera erakutsi dutenek, ez dutela Erregioen heterogeneitatea gaitzes-ten eta izaera desberdina duten entitate erregionalen existentzia baiesten dutela. Halere, uniformetasunak mugimendu erregionalista sendotzen duenaren ustean oinarrituz, Erregioak, homogeneotasunean murgildurik, beren helburuak lortzeko ahaltsuago lirajtekeela onesten da.

Erregioen aniztasun eta heterogeneitatea darabil abiapuntu gisa, hain justu, Europako Erregioen Batzarrak 1996. urtean onaturiko Europako Erregionalismoari buruzko Aitorpenean¹⁷. Hitzaurrean bertan, historia, kultura eta Estatu bakoitzeko antolaketa lurraldetarra zehazten duten printzipio konstituzionalen arabera, *status* desberdindun Erregioak arrezagutzen ditu, bere gain hartzen duenari haiek ordezkatzeko funtzioa, edozein bada ere Erregio hauen tamaina edo egitura administratibo eta politikoa¹⁸.

14. Estatutuen 3.2 art.

15. Kongresuak ordezkaritza politikoaren galdakizuna barneratu zuela ikusi dugun arren, hori ez zen 1994. urtera arte gertatu.

16. CASTRO RUANO, J.L. de., *op. cit.*

17. Europako Erregionalismoari buruzko Aitorpena, Basileako Deklarazio bezala ezagutua, 1996ko abenduaren 4 eta 5a.

18. Lehenengo artikulua: "*La Región es el Ente Público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político.*

La Región encuentra reconocimiento en la Constitución o en la ley la cual garantiza la autonomía de la Región, su identidad, sus competencias y su forma de organización.

La Región estará dotada de una Constitución propia, de un Estatuto de Autonomía u otra ley, que formarán parte del ordenamiento jurídico estatal al más alto nivel, estableciendo, al menos, su organización y competencias. La modificación del estatus de la Región no puede realizarse sin su participación. Las Regiones podrán tener estatus diferentes, dentro de un mismo Estado, en consonancia con sus particularidades históricas, políticas, sociales o culturales".

Aipatu irizpideari jarraituz, Erregioen jatorri eta funtzio desberdinek ez dute inolako eragozpenik suposatzen guztiek amankomunean dituzten helburuen lorpenerako: zenbait Erregioak, bere barnean, bereizitako komunitate, etnia edo nazioak izateak eta bestalde, beste zenbaitzuk, Estatuaren banaketa administratibo soil batetan oinarritzeak, ez du oztopatzen, guztiek elkar harturik, erregionalizazioaren aurrerapenean ahalegin bateratuak egin ahal izatea. Erregionalizazio prozesuan ez ezik, Europaren eraikuntza eta integrazio prozesuetan ere Erregioak oinarritzko eta baliozko tresna direla kontsideratzen du aztergai den Basileako Deklarazioak.

Hertsiki kontzeptuan begirada finkatuz, Erregioaren ezaugarriak, (i) nortasun juridiko propioa edukitzea; (ii) ente publiko lurraldetarra izatea; (iii) zuzenki Estatuaren beheko mailan kokatuta egotea eta (iv) autogobernu politikoaren jabe izatea direla arrezagutzen du.

Estatuaren Konstituzioa litzateke Erregioaren autonomia, identitate politiko propioa, eskuduntzak eta antolaketa aintzatetsi beharko lituzkeena. Baina, ez bakarrik aintzatetsi ezpada bermatu ere bai. Halere, Estatuko arau juridiko gorenari dagokion arren berme funtzioa betetzea, Erregioak berak, Konstituzio propio edo Autonomi Estatutu batez hornitua beharko du egon¹⁹, zeina, Estatuko ordenamendu juridikoaren parte osatzailea izango den, lehentasuneko postua betez mailarik gorenean.

Azkenik, ez da komeni ahazterik, helburu bezala Europako erregionalismoaren sustapena duen Deklarazio honek, izaera politiko hutsa daukala, hortaz, bertan xedaturikoak ez daukala indar loteslerik. Alabaina, lotespen ezaren ondorioek ez daukatenez zertan negatiboa izan, ikustear dago, testu honetan Europako erakundeei eta Europako Erregioen Batzarreko Estatu kideei planteiatutako eskabideek erantzun positiborik izango duten²⁰.

2. EREMU KOMUNITARIOA

Eremu europarretik komunitariora igaroaz, bertako erakundeek Erregioe-kiko adierazi duten sentsibilitatea, aurretik aztertutakoek agerturikoa baino ahulagoa izan dela aurreratzea komenigarria litzateke. Ezin ahaztu, ordea, erakunde komunitarioen jarrera honek non izan dezakeen bere jatorria, Tratatua eratzailleek ez baitzuten Erregioen errekonozimendurik jaso beraien testue-

19. Erregioaren Konstituzio propio, Autonomi Estatutu edo dagokion lege horrek, gutxienez, Erregioaren antolaketa eta eskuduntzei buruzko arauak barneratu beharko ditu (lehenengo art.). Egitura erakundetarrari dagokionez, Erregioari dagokion arren bere antolaketa erabakitzea, gutxieneko batzuk ezartzen dira: bata, ordezkaritza organua, sufragio unibertsal, libre berdin, zuzen eta sekretu bidez hautaturikoa eta botere legegileak izan ditzakeena; bestea, organu exekutiboa, funtzio exekutibo eta administratiboa beteko duena eta ordezkaritza organuaren aurrean erantzule izango dena (2. art.).

20. Hemen aztertuko ez diren arren, benetan interesgarriak Basileako Deklarazioan erregioen partehartzeari dagokionez Europako erakundeei eta Estatuei egiten zaizkien eskariak.

tan, Europako Komunitate Ekonomikoaren sortzaile ziren Estatuak Erregioen auziari eskeintzen zioten arreta ezaren erakusgarri.

Erromako Tratatuak berak, Erregioa, zenbait politika komunitarioen aplikazio marko bezala hartzen du, hau da, metodologia komunitarioak, batipat ekonomia-
ren sustapenerako dituen elementuetako bat bezala (tresna bat bezala). Denbo-
ran jarraituz, Europar Akta Bakarrak, Erregioak mailaz igotzeko ahaleginak egiten
dituela esan daiteke, ezen politika komunitarioen objektu huts izatetik, Erregioak
politika horien subjektu bihurtzen baititu, helburu nagusi batekin: batasun eko-
nomiko eta soziala lortzea. Bilakaera honi jarraituz, Europar Batasunaren Trata-
tuak (Maastricht-eko Tratatuak), kontzeptuaren konfigurazioan gehiegirik
laguntzen ez duen arren, Erregioek instituzioetan duten partehartzean berrikun-
tza bat suposatzen du, Europako Erregioen Komitea sortuz²¹. Azkenik, Amster-
dam-eko Tratatuaz ere beste horrenbeste esan daiteke, ez baita Erregioen
kontzeptuari buruzko inolako aipamenik egiten (nahiz eta, esate baterako, bede-
ratzigarren kapituluko atal bat subsidiaritatearen printzipioari zuzendu²²).

Hortaz, ordenamendu juridiko komunitarioak ez du, orain artekoan behi-
nik behin, Erregioen nozio juridikorik gauzatu. Nahiz eta horrek ez lukeen jus-
tifikatu beharko botere erabakiorra duten erakunde komunitarioek gai
honekiko duten jarrera hutsala, testuinguru juridikoak jarrera horrek “babe-
sa” duela ulertzeko balioko liguke.

Erakunde komunitarioen artean, herrien foroa den Europako Parlamentua
izan da nagusiki gaia tratatu duena, bakarra dela ez esatearren. Parlamen-
tuaren jarrera zein den agertzen duten testuen artean, nagusia, Erregionaliza-
zioari buruzko Gutuna genuke, nahiz eta beste zenbait Txosten ere aipatu
daitezkeen, esate baterako, Fullet eta Herman Txostenak.

1984. urtean, Autonomia Erregionala eta Deszentralizazioari buruzko
Fullet Txostenean, Erregioek hartu ditzaketen ereduak hiru direla jasotzen da:
(i) Erregio administratiboak, arrazionalizazioaren izenean sortuak eta helburu
nagusitatz ahalik eta administrazio eraginkorrena bideratzea dutenak; (ii)
Erregio naturalak, tradizioaren izenean sortuak, talde etnikoekin identifika-
zioa dutenak, arrazoi historiko, geografiko edo/eta kulturala oinarrian dituzte-
nak eta (iii) Erregio mugakideak²³. Haatik, Europan II. Gerrate Mundialaren
ondotik sorturiko erregionalizazio mugimenduak bultzatu zituzten Erregioak
ez dira tipologia hortan barneratzen, eredu desberdinetako Erregioen ezauga-
rriak barneratzen baitituzte (espazio/leku bati lotetsitako giza komunitateak
dira, historia, kultura, geografia eta ekonomia amankomun batez horniturik,
interes eta helburuak konpartitzen dituztenak)²⁴. Bukatzeko, Fullet Txostenak

21. 198 A art. Komite honek Erregioen paperaren instituzionalizaioa lortzeko balio izan du, deszentralizazioan sakonduz eta demokrazia gabezia baretzeko ahaleginak eginez.

22. 9. kapitulua, 2. atala.

23. FULLET Txostena, 1994ko urtarrila.

24. Horien artean, Euskal Herria, Bretaña, Alto Adagio eta Korsika aipatzen ditu.

Erregioen uniformizazioaren aurkako postura planteiatzen du, Erregioen anitztasunaren aldeko aldarrikapena aireratuz.

1988. urtean onarturiko Erregionalizazioaren Gutunaren²⁵ arabera, Erregioa, (i) geografikoki, entitate neto bat osatzen duen lurraldea edo beraien artean jarraipena duten lurraldeen batura da; (ii) lurralde hortan, herritargoak elementu amankomun batzuk izango lituzke (hizkuntza, kultura, tradizio historiko eta ekonomia edo garraio gaietan interesak)²⁶; (iii) talde horren helburuak, bereiztasun horiek mantentzea eta garatzea lirateke, modu horretan aurrerapen kultural, sozial eta ekonomikoa burutzeko²⁷; (iv) erakundeen alorrean, ostera ere, asanblea eta gobernu erregionalaren figurak errepikatuko lirateke²⁸.

Agerikoa denez, definizio honek Erregioa bere osotasunean erakusten digu, batetik, izaera objetiboa eta bestetik, subjektiboa dituzten elementuak zehaztuz²⁹. Baina, ez zaio Estatu bakoitzaren terminologiari eta Estatu bakoitzaren Erregioek duten izaera juridiko-politikoari arreta gehiegirik jartzen. Guztiek dute definizio honen barnean lekua baina izaera erregional heterogeneoaren existentzia errespetatuz. Nolanahi ere, Estatu kideei beren lurraldean Erregioen egoera instituzionalizatu dezaten eskaria luzatzen die, instituzionalizazio hori Konstituzio testuan edo ahalik eta maila juridiko gorena duen testu juridikoetan eginez.

Azkenik, 1994. urteko Herman Txostenari³⁰ aipamen labur bat egingo diogu, ez bereziki Erregioen kontzeptuari buruzko argitasun handiegirik eskaintzen duelako, baizik eta gehienbat, xedapen berezi bat barnertzeagatik: eremu komunitarioko botereen antolaketa-eredu posibleetako bat eredu federalista erregionala dela jasotzen duelako, Erregioa erakunde komunitarioen oinarritzko elementutzat joaz.

Erakunde komunitarioekin bukatuz, Erregioen Komiteari dagokionean, Erregioa definitzean izaera politiko-lurraldetarra duen entitatea dela dio, maila nazionalaren azpian kokatzen dena, zeinaren gobernuak eskuduntza propioak izango dituen³¹. Azkenik, Europako Komisioak garaturiko irizpideei

25. Europako Parlamentuaren Erregionalizazioari buruzko Gutun Komunitarioa, 1988ko azaroa (DOCE n° C 326, de 19 de diciembre 1988).

26. Ez da beharrezkoa izango guztiak ematea baizik eta nahikoa da hauetako bat edo batzuk ematea.

27. Gutunaren 1ngo art.

28. Gutunaren 6. art.

29. Testu honetan Europako Botere Lokalen eta Erregionalen Kongresuak erabiliriko elementu berberak barneratzen dira: espazioa/lurraldea, komunitatea/taldea eta identitatea. Definizio honen hutsune bezala, maila erregionalaren kokapen administratiboaren eta Erregioen elementu politikoaren zehaztapen eza aipatu daitezke. CASTRO RUANO, J.L. de., *op. cit.*

30. HERMAN Txostena, Konstituzio Europearrari buruzko Komisioarena (Gai erakundetarrei buruzkoa), 1994ko otsailaren 4koa.

31. ARIAS MARTINEZ, M.A., *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario Europeo*, IVAP Oñati, 1998, 34. h.

dagokienean, Erregioa definitzeko irizpide geografiko-ekonomikoak erabili direla esan daiteke, berorren adibide nagusia NUTS-en banaketak osatuko lukeelarik.

* KONKLUSIOAK

1) Lehenik, orain arteko guztiaren azterketa eginez eta definizio guztien laburbilketa eginez, Erregioa zera dela esan daiteke: – lurralde bat; – giza talde bat barneratzen duena; – maila desberdineko kontzientzia edo identitate erregionalarekin; – administratiboki, zuzenean Estatuaren azpian kokatua, eta entitate lokalen gainetik; – eta instituzionalki, eskuduntza propioen jabe diren asanblea legegile eta organu exekutiboarekin.

Nolanahi ere, kontzeptu orokor honek ez die konponbiderik ematen Euskal Komunitate Autonomoa bezalako egitura lurraldetar bereziei, ezin baita ahaztu, kasu honetan, Komunitate Autonomoak –printzipioz Erregio europararen kontzeptuarekin identifikatuko litzatekeenak–, bere barnean entitate lurraldetar ezberdinak besarkatzen dituela (Lurralde Historikoak), erakundeko egitura eta eskuduntza propioak dituztenak eta Erregioaren definizioaren barnean sartzeko arestiko baldintzak betetzen dituztenak. Hortaz, ahaleginak ahalegin, definizio honen hutsuneetako bat behintzat agerian gelditzen da: Erregio europarren barnean leudeken entitate lurraldetarrek Erregio gisa kontsideratuak izateko baldintzak betetzen dituztenean jaso beharreko kalifikazioarena.

2) Bigarrenik, ezin genezake ahaztu, Estatuaren barne antolaketa beraien eskuduntza propioa dela (Autonomia instituzionalaren printzipioaren izenean) eta horrez, erakunde komunitario eta europarrek irizpideak eman baino ezin dezaketela egin. Gogoratu oraindik eremu komunitarioan deszentralizazio maila oso ezberdinak daudela: Estatu erdi unitarioetatik hasita (Irlanda), deszentralizazio politikoa daukaten Estatuetaraino (erregionalismoaren bidea –Italia, España– edo federalismoaren bidea –Alemania, Austria eta Belgika– erabiliz), tartean deszentralizazio administratibo hutsa dutenetatik pasatuz (Frantzia).

3) Azkenik, Estatu kide bakoitzak Erregiotzat ulertzen duena hain desberdina izanik, guzti horiek batuko dituen kontzeptu uniboko edo zentzubakarreko bat lortzea oso konplexua litzateke, erakunde komunitarioek ere laguntza gehiegirik ez baitute ematen. Gainera, kontzeptu uniboko hori lortzea komenigarria den ala ez ere ez da gai baketsua. Azken finean, horrek, autonomia sendoa duten Erregioak (Erregio politikoak), oraindik autonomia administratibo hutsa duten entitate erregionalekin (Erregio administratiboekin) parekatzea lekarke. Parekatze honek izan dezakeen alde positiboa erregionalizazioaren mugimendua uniformeki garatzea eta Erregio indartsuek prozesu hori lideratzea lirateke. Baina parekatze horrek alde negatibo bat ere izan dezake, Erregio sendoek European lortu dutena arriskuan jarri baitezake, Erregio ahulen mailara jeitsiaz.