

## Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Cúmpleme hoy el grato cometido de dirigir unas palabras de agradecimiento a los componentes de esta mesa redonda por su participación en la misma, y aceptada la invitación que les fue hecha por quien les habla, para tratar públicamente un tema de gran interés institucional tanto desde la Unión Europea como desde la Constitución española. Todos los participantes conocen profundamente por su experiencia personal como Eurodiputados o como parlamentarios regionales el tema a exponer y discutir ante ustedes.

Sería un tanto insensato presentar ante ustedes en esta casa a quien desde 1990 preside la Asamblea Regional (hoy Parlamento de Cantabria) y que es diputado regional desde 1983. Me refiero naturalmente a D. Adolfo Pajares Compostizo, quien tanto nos ha ayudado para que la Cátedra Cantabria haya podido llevar a cabo sus tareas en esta edición de 1997-1998. Abogado y empresario, tiene una larga y clara trayectoria política y personal.

Son actualmente eurodiputados los otros cuatro participantes en la mesa redonda. Manuel Medina, diputado en las Cortes españolas desde las primeras elecciones de la restaurada España democrática y europarlamentaria desde la entrada de España en las Comunidades Europeas. Viejo amigo de quien os habla desde hace muchos años como antiguos colegiales del Colegio Mayor "César Carlos" y colega en la Cátedra de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la

Universidad Complutense de Madrid, Cátedra que ha obtenido por dos veces en distintas oposiciones que tuve el honor de juzgar.

Julio Añoberos Trías de Bes, también eurodiputado, es Profesor Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Barcelona, en la que fue alumno mío el primer año en que ejercí la docencia allí sucediendo a su abuelo el Prof. José María Trías de Bes. Han pasado desde aquellos ya lejanos días treinta y cinco años y nuestra amistad sigue incólume. Estoy muy contento de que haya accedido a estar entre nosotros.

Nuestro paisano, Jesús Cabezón Alonso, también es europarlamentario desde 1986, es decir, desde el ingreso de España en las Comunidades en donde ha ocupado además la Secretaría General del Grupo Socialista Parlamentario Europeo. Anteriormente ha sido concejal del Ayuntamiento de Santander entre 1979 y 1983, Parlamentario regional de Cantabria y Senador en el período 1982 a 1986. Es bien conocido en esta casa en la que tenemos el gusto y el honor de hablar.

Íñigo Méndez de Vigo, también eurodiputado, es letrado de las Cortes españolas por oposición y ha sido Jefe del Gabinete del que fue Secretario del Consejo de Europa y actualmente miembro de la Comisión Europea, D. Marcelino Oreja Aguirre. Su conocimiento del tema a tratar es bien notorio por la doble experiencia reseñada. Terminó no restándoles más tiempo por las presentaciones pues el tema y los oradores merecen nuestra atención y nuestra gratitud.

## PARLAMENTO EUROPEO Y PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

**Adolfo Pajares Compostizo**

*Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria*

**Manuel Medina Ortega**

*Catedrático de Relaciones Internacionales. Eurodiputado*

**Julio Añoberos Trías de Bes**

*Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Eurodiputado*

**Jesús Cabezón Alonso**

*Eurodiputado*

**Íñigo Méndez de Vigo**

*Letrado de las Cortes. Eurodiputado*

### Intervención de D. Adolfo Pajares Compostizo

Deseo, en primer lugar, felicitar muy sinceramente a mi buen amigo Manuel Díez de Velasco por su sobresaliente dirección de Cátedra Cantabria durante este año.

Como presidente de la Asamblea Regional de Cantabria es una satisfacción dar la bienvenida a ésta su casa al Dr. D. Manuel Medina, al Dr. D. Julio Añoberos Trías de Bes, a D. Íñigo Méndez de Vigo, y a mi buen amigo y antiguo compañero en las tareas legislativas de este Parlamento regional, D. Jesús Cabezón Alonso.

Antes de entrar en la materia que nos corresponde, y que no es otra que la relación o relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos autonómicos, quisie-

ra resaltar el hecho de que las personas que nos acompañan en la tarde de hoy tienen, entre otras magníficas cualidades personales e intelectuales, el común denominador de ser eurodiputados y, por lo tanto, perfectos conocedores del funcionamiento del Parlamento Europeo. Es un hecho positivo, por tanto, para conocer la visión que de esta relación con los Parlamentos regionales o autonómicos se tiene desde el órgano de representación de todos los ciudadanos de la Unión Europea.

He de decir, en primer lugar, que durante la preparación de esta intervención me resultaron de gran valor los trabajos sobre esta materia realizados por Dña. Loreto Gil-Robles Casanueva. En sus análisis de las relaciones entre los niveles parlamentarios que hoy nos ocupan he encon-

trado muy acertadamente reflejados gran parte de mis posicionamientos al respecto, concretamente en el trabajo titulado "Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales y los Parlamentos regionales".

No es de extrañar que ahora se plantee este asunto. La idea europea, como creación de un ente supranacional, con su Parlamento como órgano elegido por sufragio universal y directo de los electores de los diferentes países que componen la Unión Europea, se enfrenta al mismo tiempo con la idea de búsqueda de eficacia en la gestión política mediante la representación más cercana a los ciudadanos como son los Parlamentos regionales.

Entre ambos extremos se encuentran los Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión, otra institución electiva que legisla y controla al gobierno de cada nación.

Entre estas tres instancias de representación, la regional, la nacional y la europea, debe existir un hilo conductor, un cordón umbilical que establezca los mecanismos necesarios para que la senda de la construcción europea lleve, paso a paso, a los países miembros de la Unión a una concepción global de la sociedad, integrada por una pluralidad de Estados que centran sus esfuerzos en articular políticas conjuntas de desarrollo y gestión.

Sin embargo, esto no debe ser disculpa para que los Parlamentos nacionales y regionales queden diluidos en la inmensidad de las instituciones comunitarias. Hemos de ser vigilantes para que esa globalidad no pase como factura un incremento del déficit democrático de sus integrantes.

La reciente historia de la construcción parlamentaria europea ha transcurrido por diferentes etapas en este camino de relaciones entre las tres instancias representativas a que hemos hecho mención anteriormente.

En una primera etapa, las relaciones entre el Parlamento Europeo y los diferentes Parlamentos nacionales no parecían producir problemas políticos relevantes, precisamente porque la Asamblea parlamentaria europea estaba constituida por delegados de los Parlamentos de los Estados miembros, designados conforme a los procedimientos establecidos por cada Estado.

Además, los Parlamentos nacionales entendían el mandato europeo de manera similar a la actividad desarrollada por cualquier comisión. De hecho, era la Comisión de Asuntos Extranjeros la que se ocupaba de las materias relacionadas con la Comunidad Económica Europea.

Las eventuales diferencias que se plantearon durante esta etapa no representaron importantes obstáculos, debido a las escasas competencias con las que contaba el Parlamento Europeo y a la práctica del Consejo de adoptar decisiones por unanimidad.

Aún con todo esto, ya el Parlamento Europeo mostraba entonces interés en diseñar y establecer un mecanismo que permitiera una comunicación fluida y constante con los Parlamentos de los Estados integrantes de la Comunidad, a fin de solventar la falta de legitimidad democrática. Así surgió un documento sobre "la pérdida de competencias de los Parlamentos de los Estados miembros como consecuencia de la integración" (PE 35.807 junio de 1973), en el que el Parlamento Europeo realizaba una doble advertencia sobre la falta de legitimidad citada y sobre la reducción de las intervenciones de los Parlamentos de los Estados en la elaboración del ordenamiento comunitario.

A fin de recuperar la iniciativa en el desarrollo y control de la política comunitaria, los Parlamentos de los Estados se encargan de crear en sus Cámaras comisiones mixtas o específicas. España, por ejemplo, creó una Comisión Mixta para esta materia a raíz de la elaboración

de la Ley de Bases 47/1985. Estas comisiones tienen, entre otras funciones, carácter informativo, de control, de negociación y de contacto con el Parlamento Europeo.

Las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo eliminan los vínculos personales entre esta institución y los Parlamentos nacionales, al establecer en la legislación electoral la imposibilidad de un doble estatuto de los eurodiputados. El mismo Parlamento Europeo, basándose en el informe Hoon, pidió a los Estados miembros que modificaran la legislación para evitar esta coincidencia. En España, la L.O. 5/1985 del régimen electoral general para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo impedía la compatibilidad del acta de diputado nacional con la de eurodiputado.

Con la firma del Acta Única Europea, vigente a partir del día 1 de julio de 1987, el Parlamento Europeo propone unas medidas para resolver el déficit democrático o vacío parlamentario. Los tres ejes de actuación propuestos son el incremento competencial del Parlamento Europeo, ampliación de prerrogativas unidas al contexto comunitario de los Parlamentos nacionales, así como la cooperación entre ambos niveles parlamentarios.

En este sentido, se adoptan acuerdos en el seno de diferentes comisiones del Parlamento Europeo a fin de abrir la posibilidad de participar en ellas a los parlamentarios nacionales. De forma recíproca, se invita a las Cámaras legislativas nacionales a que los parlamentarios europeos puedan participar en el trabajo de las comisiones especializadas en asuntos comunitarios de cada uno de los Estados miembros.

A partir del año 1992, se inicia un periodo en el que los Parlamentos nacionales comienzan a tomar, de verdad, protagonismo en la construcción de la Unión Europea.

La Declaración nº 13 anexa al Tratado sobre la Unión Europea dice expresamente que: "La Conferencia

*considera que es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea. Para ello, conviene intensificar el intercambio de información entre los parlamentos estatales y el Parlamento Europeo. En este contexto, los gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, para que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para la información o para que puedan ser examinadas".*

Esta misma Declaración, además de dar pie a un mayor control parlamentario, señala también como consideración importante por parte de la Conferencia "que se intensifiquen los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo", de forma especial, a través de "la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones".

La aplicación de esta Declaración nº 13, en definitiva, ha dado lugar a un buen número de contactos entre ambos niveles parlamentarios.

Y bien, ¿dónde quedan los Parlamentos regionales en todos estos intentos de superación del tantas veces mencionado "déficit democrático"?

Como hemos visto, los procesos de imbricación entre las instituciones parlamentarias nacionales y la europea se realiza de arriba hacia abajo. La necesidad de cooperación y coordinación va calando desde los niveles superiores a los inferiores.

Si bien es cierto que ha habido iniciativas anteriores para buscar fórmulas de conexión entre los Parlamentos regionales y el Parlamento Europeo, hemos tenido que esperar a la "Cumbre de Oviedo" para dar algunos pasos importantes y que más adelante les comentaré brevemente.

Durante ese tiempo, aparentemente perdido, los Parlamentos regionales españoles han salido beneficiados, en el sentido de que les ha dado tiempo a consolidar su papel legislativo dentro de la organización autonómica española y a estar preparados, sin complejos, para asumir el reto europeo. Corríamos sino el peligro de haber llegado tarde y en condiciones desventajosas frente a otros países con más tradición descentralizadora, a este proceso del que ahora somos motor.

Existe sin duda una gran diversidad en cuanto al papel que las Constituciones de los Estados miembros asignan a sus regiones, en el sentido genérico de este último término. Así, hay grandes diferencias por ejemplo entre las regiones italianas de estatuto especial y los dos archipiélagos portugueses, o entre los Land alemanes y las regiones francesas.

Sin embargo, el papel de los Parlamentos de aquellas regiones que tienen capacidad legislativa propia es mucho más similar de lo que a primera vista parece, por lo menos en lo que respecta a la legislación comunitaria. Resumiendo mucho, y por consiguiente simplificando quizá en exceso, hay dos actividades propias de los Estados miembros en materia de legislación europea, que quiero destacar: la primera, la recepción en derecho interno de las directivas comunitarias y la segunda, el control de la aplicación de esas mismas normas.

En estos dos campos el papel de los Parlamentos regionales con capacidad legislativa propia podría resultar fundamental. Por una parte porque la legislación europea, con excepción de los Reglamentos que son de naturaleza esencialmente técnica, reviste con cada vez mayor frecuencia una forma similar a lo que los franceses llaman "leyes marco". Esto significa que, en muchas ocasiones, su desarrollo compete a las asambleas legislativas regionales.

Por otra parte, como saben todos los legisladores —aunque a menudo resulte cómodo olvidarlo— las mejores leyes carecen de utilidad si no pueden ser llevadas a la práctica de manera eficaz. Estamos aquí ante el grave problema de la aplicación de las leyes, que corresponden también, en muchos casos, a los ejecutivos regionales. Por lo tanto, el control de esa aplicación habrán de hacerlo las asambleas parlamentarias regionales.

He de hacer notar que me estoy refiriendo constantemente al papel de los Parlamentos regionales dentro de la Unión Europea, y no, más ampliamente, al papel de las regiones con Parlamento, pues esta reflexión sobre las Regiones en Europa —además de no ser objeto de esta Mesa redonda— está ya bastante avanzada y, aunque quedan tramos por recorrer, los pilares están ya bastante asentados.

Como decía anteriormente, hemos tenido que esperar hasta octubre de 1997 para que en el "Encuentro de Oviedo", más de 40 presidentes de asambleas legislativas de las regiones de Europa, junto con el presidente del Parlamento Europeo, el Sr. Gil-Robles, trazásemos las líneas de trabajo de los próximos años para la consecución de un objetivo primordial en la construcción europea: engrazar el parlamentarismo de las regiones europeas con el Parlamento de la Unión.

Ese encuentro, con color claramente español, tanto por el anfitrión, el Presidente de la Junta General del Principado de Asturias, Ovidio Sánchez, como por la presencia del Sr. Gil-Robles, tenía tres referentes básicos:

La Carta Comunitaria de la Regionalización, aprobada por Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988, cuyo artículo 25 declara que *"las Regiones participarán en la formación de la posición de los Estados en las Instancias Comunitarias dentro del ámbito de sus competencias o cuando los temas afecten direc-*

*tamente a sus intereses"*, asegurando a las Regiones *"mecanismos de información rápida y amplia de los proyectos comunitarios"*, así como *"mecanismos de concertación sectorial ágiles y eficaces"*.

La Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), adoptada en Basilea el 4 de diciembre de 1996, cuyo artículo 12.10 prescribe que *"deberán establecerse mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Regionales como instituciones que representan directamente la voluntad popular de los ciudadanos"*.

Las "Tesis de Stuttgart sobre el papel en la política europea de las asambleas y parlamentos regionales", aprobadas el 6 de mayo de 1997 en la sede del Landtag de Baden-Württemberg, cuyo primer punto sostiene *"que los parlamentos regionales deben colaborar en la elaboración de la política europea de manera decisiva"*.

De esa reunión nació un documento denominado también "de Oviedo", cuyos tres ejes principales son los siguientes:

Reforzar en cada Región los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos, tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias.

Establecer vías para el intercambio de información sobre asuntos europeos entre las diferentes Cámaras regionales, y entre éstas y el propio Parlamento Europeo.

Se contempla la posibilidad de crear una red informática abierta a todas las instituciones implicadas, que permita la consulta inmediata de datos y procedimientos de cada Cámara sobre el asunto de que se trate.

Se estimulan los encuentros presenciales. Comisionados de cada Cámara regional podrán asistir a las sesiones que se celebren en las demás sobre asuntos europeos si fueran de interés concurrente. Incluso se plan-

tea que dicha posibilidad se dé también en el caso de los Parlamentos nacionales.

Se plantea el intercambio de funcionarios al servicio de las respectivas Asambleas, con el fin de contribuir al contraste de las experiencias y la posible homogeneización de sus usos y prácticas.

Crear la Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas con carácter de foro estable para el intercambio de experiencias y eventuales puestas en común.

Después del "Encuentro de Oviedo", la actividad no ha descendido en el pretendido objetivo de conectar los Parlamentos regionales con el resto de los niveles representativos.

La Comisión Permanente de la Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales de Europa, creada en Oviedo, y en la que participan seis representantes, uno de cada país participante, se ha reunido en varias ocasiones, y les puedo anunciar como últimas noticias, la elaboración de un borrador de reglamento de la Conferencia, la elaboración de un borrador de protocolo de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas con el Parlamento Europeo y otro con la Cámara de las Regiones del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Ambos textos y el anteriormente mencionado Reglamento serán discutidos en la próxima Conferencia que se celebrará en Salzburgo el próximo otoño.

El contenido de los borradores de protocolo es básicamente igual en ambos casos y se hace especial hincapié en el intercambio de información y en la posibilidad de asistencia a las reuniones cuando los temas sean de común interés.

Y termino pidiéndoles disculpas por haberme extendido más de lo que estaba previsto y haciendo una

breve reflexión que resume mi particular visión de este asunto.

Europa está conformada por regiones, y en ellas encuentra su misma esencia. Todos los ciudadanos de la Europa de las Regiones deben tener la oportunidad de, a través de sus instituciones locales, expresar sus opiniones y encontrar respuestas a sus inquietudes. Ser, en definitiva, una parte más de un gran colectivo solidario que tiene en cuenta la voz de todos sus miembros, de una sociedad global de profundas convicciones democráticas, dispuesta a llevarlas hasta las últimas consecuencias.

Los parlamentos de las regiones europeas tienen un importante cometido, un claro reto, para impedir en el presente, y esencialmente en el futuro, que exista "déficit democrático" en el devenir de la denominada "Europa de las Regiones".

#### **Intervención de D. Manuel Medina Ortega**

Hace más de un siglo, Francisco Pi y Margall, uno de los cuatro Presidentes de la Primera República española de 1873, defendía un federalismo "integral" que fuera desde el municipio o cantón hasta la gran federación mundial. En esa concepción el pueblo participaría en todos los niveles de gobierno, y los parlamentos regionales serían uno de los escalones de la democracia federal. Pero el federalismo integral fracasó en España poco después de que su interventor dejara la presidencia de la República, y el último Presidente de ésta, Emilio Castelar, dedicó toda su energía a aplastar el movimiento cantonal que amenazaba con sumir a España en la anarquía.

El problema de la estructura del Estado no se planteó realmente desde el punto de vista constitucional hasta muy tarde. Con la excepción del episodio cantonal de la Primera República, la discusión constitucional se cen-

tró en el enfrentamiento entre liberalismo y autoritarismo en el período de 120 años que media entre la Constitución de Cádiz de 1812 y la de la Segunda República de 1931. La Constitución de Cádiz estructuraba la organización democrática del Estado en tres niveles: el nivel municipal (Tít. VI, cap. I, arst. 309 sigs.), el provincial (Tít. VI, cap. II, arts. 324 sigs.), y el nacional (Tít. III, cap. I, arts. 27 sigs.). Mientras en los niveles municipal y nacional había una fuerte dosis de democracia a través de los ayuntamientos y las Cortes, el gobierno político de las provincias correspondía a un Jefe superior nombrado por el Rey en cada una de ellas (art. 324). La Diputación, con representación popular, no tenía otra función que la de promover la prosperidad de la provincia bajo la presidencia del Jefe superior de designación real (art. 325). Por otro lado, la Constitución de Cádiz mantenía la tradición del antiguo régimen de descentralización de la defensa, de modo que en cada provincia existirían cuerpos de milicias nacionales no permanentes (art. 362) para complementar el ejército nacional permanente.

Perdido el Imperio ultramarino y, con él, la necesidad de descentralizar para mantener las colonias, las contribuciones posteriores son todavía más centralistas. Aunque la Constitución de 1837 mantiene el concepto de las milicias nacionales de base provincial (art. 77), esta institución no fue desarrollada en la práctica. Por el contrario, sería el ejército nacional permanente el encargado, a través de una concepción centralista de la defensa de estructurar el Estado según un modelo autoritario, y esto explica la larga historia de golpes militares desde 1820 a 1936. La Constitución de 1837 no define con claridad el estatuto de los Ayuntamientos y Diputaciones (Tít. IX, arts. 69-71). La Constitución conservadora de 1845 entierra definitivamente el recuerdo de la milicias provinciales y se refiere sólo a una "fuerza militar permanente de mar

y tierra" (Tít. XVI, art. 79). Sería una fuerza profesional centralizada, la Guardia Civil del duque de Ahumada, la encargada de llevar el orden conservador a los lugares más apartados del territorio nacional. La Constitución de 1845 no desarrolla el estatuto de las diputaciones y ayuntamientos (Tít. XI, art. 72) mientras se consolida el régimen de provincias dirigidas por gobernadores designados por Madrid, tras la derrota militar del foralismo carlista, aunque se prevén leyes especiales para las "provincias de ultramar", es decir, los restos del Imperio americano y Filipinas (art. Adicional 80).

Aunque entre los firmantes de la Constitución progresista de 1869 figuran futuros presidentes de la Primera República, nada en su texto permite prever el acceso de fiebre federalista que se produciría en 1873. En relación con el régimen local, la preocupación de los constituyentes de 1869 es "impedir que las diputaciones y ayuntamientos se extralimiten en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes" (arts. 99, párr. 2º, ap. 4º) y la Constitución de la Restauración de 1876 reproduce esa fórmula como si el experimento federalista de 1873 no se hubiese producido o, quizás precisamente, para olvidar aquella experiencia. La Constitución de 1869 es totalmente centralista en términos militares al prohibir toda fuerza armada permanente que no esté autorizada por la ley (art. 107), prevé un régimen especial para las provincias de ultramar (Tít. X, arts. 108 y 109) y precisa un poco más las atribuciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos, aunque sin confirmar un auténtico poder local (Tít. VIII, art. 99).

Sobre este fondo constitucional centralista, la Constitución de la Segunda República española de 1931 abre una pequeña brecha al federalismo. La República es definida como un "Estado integral compatible con la autonomía de los municipios y las regiones", y se prevé un régi-

men especial para ciertas regiones autónomas (Tít. I, arts. 8 a 22), aunque deja en manos del poder central del Estado todo el ámbito de las relaciones exteriores (arts. 143º).

La Constitución monárquica de 1978 es la más federalista que hemos tenido. En su preámbulo se habla de los "pueblos de España", de la protección de "sus culturas y tradiciones" y de sus "lenguas e instituciones" (párr. 4º). El art. 2º busca el equilibrio entre "la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles" y "el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que las integran", y esta autonomía habrá de ser compatible con "la solidaridad entre todas ellas". La Constitución reconoce el derecho de las Comunidades Autónomas de contar con lenguas oficiales y banderas propias (arts. 3º y 4º), pero no el de contar con un poder militar independiente (arts. 8º y 103). Aunque se prevé la transferencia a una organización o institución internacional del "ejercicio de competencias derivadas de la Constitución" (art. 93), atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 149-1, 3).

La jurisprudencia del Tribunal constitucional entendió en una primera etapa que el art. 149-1-3º impedía toda actuación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de materias reguladas por convenios internacionales. Posteriormente, sin embargo, ante el peligro de que se vaciaran las competencias regionales por la vía de la asunción por el Estado de compromisos internacionales, ha reconocido a las Comunidades Autónomas el derecho a desarrollar en su territorio las normas de aplicación de textos internacionales en materias que afecten a sus competencias. De modo más específico, en lo relativo a la aplicación del derecho comunitario, el desarrollo por el Estado de las directivas comunitarias ha de compatibilizarse con las competencias propias de las Comunidades

Autónomas. Tenemos así una competencia de las regiones en el desarrollo y aplicación del derecho comunitario.

Si se hubiera impuesto la concepción de Pi y Margall del federalismo integral en la construcción europea, la actual estructura constitucional española del "Estado de las autonomías" habría engarzado perfectamente con el sistema institucional de la Unión. Pero ésta no se ha inspirado en el modelo federalista. De hecho, la palabra "federal" no aparece para nada en ninguno de sus textos constituyentes. Desde la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950, que precedió a la primera Comunidad, la del Carbón y del Acero, el proceso de unificación de Europa se ha basado en otro modelo, el de la "integración funcional" propuesto por Jean Monnet.

#### Intervención de D. Julio Añoveros Trías de Bes

La política de la Unión Europea ejerce una influencia cada vez mayor, llegando, por supuesto, hasta el nivel de los Parlamentos Nacionales y de los Parlamentos Regionales. Ello lleva como contrapartida el incremento de participación de los Parlamentos Nacionales y Regionales en las instituciones de la Unión Europea.

Teniendo como referentes:

a) La Carta Comunitaria de la Regionalización aprobada por Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988.

b) La Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) adoptada en Basilea el 4 de diciembre de 1996.

c) Las "Tesis de Stuttgart" aprobadas el 6 de mayo de 1997 en la sede del Landtag de Baden-Württemberg.

d) La Declaración de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad incluida en el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997.

Es importante considerar que *para fortalecer el principio democrático, las regiones de los Estados miembros que disponen de asambleas con capacidad legislativa deben participar en el proceso de integración europeo y que, tanto a nivel nacional como europeo, se les deberían conceder derechos de intervención en cuestiones de la integración europea.*

Es, por otra parte, innegable que la *participación de las regiones* en las que las personas están arraigadas y encuentran su identidad *contribuirá a una mayor proximidad del ciudadano a la Unión.* Además de a los Gobiernos Regionales, se les deberían conceder, asimismo, a los *Parlamentos Regionales posibilidades de participación*, ya que, como instituciones especialmente próximas al ciudadano, les corresponde un importante papel mediador entre los ciudadanos y la Unión Europea.

*El ámbito regional no ha de quedar desconectado de los niveles europeo y nacional*, pues su adecuada imbricación es, por el contrario, imprescindible para la efectiva realización del principio democrático en el seno de la Unión, ya que *una configuración adecuada de las relaciones entre esos tres escenarios es prioritaria para una mejor articulación del principio de subsidiariedad*, sobre el que habrá de descansar la distribución competencial dentro de la Unión.

*Las relaciones de cooperación entre las instituciones parlamentarias* favorecen el entendimiento de los pueblos y la consideración y el fortalecimiento de la democracia a través del acervo enriquecedor del mutuo intercambio de las experiencias propias.

Para la consecución de todo ello deberían alcanzarse los siguientes objetivos:

*Primero.* Conviene *reforzar en cada Región los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos tanto en la fase ascendente de for-*

*mación de la voluntad del Estado como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias.* Para ello, y a fin de posibilitar el control de la actuación europea de los respectivos Ejecutivos, resultaría imprescindible poner a disposición de los Parlamentos Regionales *un servicio de información* que les permita realizar el seguimiento puntual de todas aquellas cuestiones que puedan afectar a sus competencias. *Los Gobiernos Regionales deberían informar periódicamente a los Parlamentos Regionales*, en particular, sobre asuntos de la UE de transcendencia regional, consultarlos y tener en consideración sus resoluciones en el tratamiento de asuntos de la Unión Europea en las instituciones a nivel nacional y europeo, así como rendir cuentas al respecto.

*Segundo.* En la práctica actual de muchos Parlamentos Regionales ha dado buen resultado encomendar las tareas de seguimiento y evaluación de las acciones sectoriales de los Gobiernos Regionales con proyección europea a las respectivas *Comisiones Parlamentarias Sectoriales*, lo que podría ser un modelo para otros Parlamentos Regionales.

*Tercero.* Sería conveniente, no obstante, valorar la oportunidad de completar la planta de Comisiones parlamentarias sectoriales con una *Comisión sobre Asuntos Europeos*, encargada de las cuestiones europeas de dimensión más propiamente institucional o intersectorial y con facultad de dictaminar sin carácter vinculante, en los procedimientos confiados a las Comisiones parlamentarias sectoriales.

*Cuarto.* Es conveniente fomentar vías para el *intercambio de información entre las Comisiones Sectoriales y las Comisiones de Asuntos Europeos de las diferentes Asambleas Legislativas regionales europeas, así como éstas con las Comisiones de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo.*

*Quinto.* Cabría considerar la creación de una *red informática* abierta a todas las instituciones implicadas, que permitiera la consulta inmediata de los datos y procedimientos de cada Cámara sobre el asunto de que se trate.

*Sexto.* Se estipularán *encuentros institucionales presenciales.* Comisionados de cada Cámara Regional podrían asistir a las sesiones que celebren las demás sobre asuntos europeos si fueran de interés concurrente. Esa posibilidad debiera incluir igualmente la asistencia a sesiones del Parlamento Nacional respectivo y del Parlamento Europeo, cuyos miembros podrían ser invitados asimismo a las sesiones de las Cámaras regionales en asuntos de dimensión europea que les afecten de modo particular. Se valora favorablemente la posibilidad de institucionalizar la celebración de una Conferencia Parlamentos Regionales Parlamento Europeo.

*Séptimo.* Serían útiles *estancias de intercambio de funcionarios* al servicio de las respectivas Asambleas, con el fin de contribuir al contraste de las experiencias que alienten la formación de un fondo común parlamentario regional europeo.

*Octavo.* Pueden ponderarse la funcionalidad de crear en la Administración de cada Asamblea una Oficina de Asuntos Europeos, que asesore a los parlamentarios y personal cualificado al servicio de la Cámara. La Oficina se encargaría de los intercambios de información sobre asuntos europeos con el resto de las Cámaras y podría mantener estrechas relaciones de colaboración con las Oficinas regionales en Bruselas.

*Noveno.* Sin perjuicio de la posibilidad de mantener contactos bilaterales, se valora favorablemente la posibilidad de que las Comisiones sobre Asuntos Europeos de las Asambleas Legislativas Regionales estén representadas en la Conferencia de Organos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC). De no ser viable esa representación, podría crearse una *COSAC de nivel regional.*

*Décimo.* Se valora también favorablemente la creación de la *Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas*. La Conferencia se celebra anualmente.

*Undécimo.* Los Parlamentos Regionales abogarán por continuar el *reforzamiento de la posición del Comité de las Regiones, en el que los Parlamentos Regionales deben estar representados adecuadamente.*

A modo de conclusión podemos enumerar las siguientes premisas:

*Las contribuciones del Parlamento Europeo, han sido positivas* en relación a la participación de autoridades locales y regionales en la Unión Europea; *de ahí que exista una buena relación entre ambos.*

La segunda conclusión es que el *acercamiento positivo adoptado por el parlamento europeo aparece subrayado por dos causas:*

*Por la necesidad de involucrar autoridades locales y regionales para mejorar la efectividad de políticas específicas de la unión europea. Esto ha sido especialmente perceptible en el caso de la cohesión económica y social. Esto se ha conseguido a través de los fondos estructurales, los cuales tratan de reducir las diferencias regionales.* Para ello la colaboración de los niveles regionales y locales es esencial para alcanzar este objetivo.

En segundo lugar el acercamiento del Parlamento Europeo se ha realizado *promoviendo el regionalismo*, en general, como un componente necesario del deseo de crear una unión con más legitimidad democrática.

Esto no sólo está relacionado con el autogobierno local, sino también con la necesidad de que *todos los niveles locales y regionales tengan una representación a nivel europeo.* Aunque el Parlamento europeo sea visto como la institución democrática y representativa del ciudadano europeo, *el desarrollo de los niveles locales y re-*

*gionales es considerado necesario ya que representan el nivel cercano al ciudadano.* En este sentido los niveles sub-nacionales son considerados como intermediarios entre la UE y el nivel local o regional.

La tercera conclusión es que, en su promoción de dar a los niveles sub-nacionales de gobierno, un mayor protagonismo; el Parlamento Europeo ha tenido sumo cuidado *en la necesidad de respetar las estructuras internas existentes en cada estado miembro. Sin embargo, en relación con el principio de subsidiariedad el Parlamento Europeo parece estar a favor de una definición más amplia de sobre el principio de incorporar las competencias a niveles regionales y locales.*

#### **Intervención de D. Jesús Cabezón Alonso**

Frente a la crisis e incluso desaparición de valores o referencias esencialistas, el nacionalismo aparece en expansión.

El nacionalismo no es algo intrínsecamente perverso, tiene una naturaleza compleja y aspectos positivos y negativos.

"El nacionalismo en general, escribe Gurutz Jáuregui, y los nacionalismos minoritarios europeos en particular, necesitan adaptarse a las nuevas realidades, a los profundos cambios sociales, económicos tecnológicos y culturales actuales".

La brutalidad del terrorismo, como elemento de distorsión social, nos condiciona y limita un debate más sosegado sobre los nacionalismos en España.

Con el término nacionalismo pueden definirse o incluirse demasiados conceptos.

El nacionalismo —no confundir con el regionalismo— tiene su razón de ser en la presencia de una identidad diferente, fundamentalmente étnica (entendido como gru-

po humano arraigado en un territorio), en elementos culturales comunes percibidos así por la colectividad y con un sentimiento de pertenencia a esa colectividad.

En el desarrollo de los nacionalismos hay factores sociológicos, culturales y políticos:

– Sociológicos.

Los nacionalismos se expresan como problemas no resueltos en la formación de los Estados nacionales y con la lógica de reacción al uniformismo-centralismo.

Se produce, como dice Henri Levebvre, una tensión entre los poderes homogeneizantes y las capacidades diferenciales.

El derecho a la diferencia, la diversidad cultural debe asociarse al uso más extenso posible de la razón.

– Culturales.

Los cambios tecnológicos y sociales producen simultáneamente la universalización y la particularización de la cultura.

En la configuración de una comunidad cultural intervienen la lengua, la etnia (arraigo como grupo a un territorio) y la cultura propia.

La imposición de una cultura hegemónica se evita con una cultura cívica que establezca una política plural.

Frente al nacionalismo étnico de características inmutables, y por ello excluyente, la construcción nacional de diversas colectividades deberá hacerse desde una política de características cívicas que incluya respeto, integración, fusión.

La reivindicación de la identidad propia no puede conducir a la xenófoba actitud de rechazar la cultura exterior.

– Políticos.

¿Es incompatible, de forma absoluta, (salvo en estructuras federales) la soberanía nacional-estatal y el poder político de las diversas nacionalidades que componen ese Estado?

Una autonomía cultural fracasará si no es acompañada de un poder político. Ese poder político exige el control de los instrumentos culturales.

El nacionalismo es un movimiento político por definición.

El Estado define a un poder político estabilizado.

El Estado-nación es una forma concreta de Estado que se da en Europa en la Edad Moderna; es aquel en el que una nación tiene su propio Estado.

La crisis del Estado-nación es de credibilidad en una determinada forma de organizar el poder político, y de ahí la aparición de nuevas estructuras jurídico-políticas más acordes con la sociedad actual.

En 1945, fecha de la fundación de lo que hoy es la Unión Europea, se puso de manifiesto que no era posible responder a los retos económicos, tecnológicos, militares, comerciales, etc., únicamente desde la estructura de los Estados soberanos.

Se ha desarrollado una mayor interdependencia entre los estados que se expresa a través de instituciones comunes, pero simultáneamente aparecen entidades territoriales que tratan de afirmarse frente al Estado nacional en lo cultural, en lo económico, en lo social y en lo político.

Los Estados nacionales ceden competencias (la moneda única se un ejemplo evidente) y, a través de un proceso de toma de decisiones en común se avanza hacia una soberanía compartida y, a la vez, se habla con insistencia de procesos de desarrollo integral en ámbitos regionales.

Se suprimen fronteras internas para favorecer la libertad de circulación de personas, bienes y servicios y paralelamente se manifiesta una reafirmación de vinculación al territorio.

A la tradicional producción de un Derecho nacional, se ha unido la producción de un derecho comunitario y de un derecho regional.

La Unión Europea no puede construirse ni contra ni al margen de los estados y de las Regiones.

El término "Región" en la Unión Europea se toma en el sentido amplio e incluye a las colectividades territoriales que tienen o aspiran a tener una identidad propia en el seno de la Unión Europea, de forma complementaria o alternativa a la presencia de los Estados europeos.

En la escala europea hay dos tipos de organismos o instituciones supraestatales:

– Quiénes se basan en el principio de cooperación entre los Estados (U.E.O.).

– Quiénes se articulan sobre el principio de integración (U.E.).

La actividad regional en Europa se desarrolla, a partir de los años setenta, en foros no estrictamente de la Unión Europea.

– La Asamblea de Regiones de Europa (ARE), aunque con antecedentes en 1979 se constituye en 1987 e integra hoy a 300 Regiones, término que define como "Ente público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político".

Afirma que las Regiones constituyen un elemento esencial e irremplazable de la construcción de Europa y del proceso de integración europea.

– La Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa de 1961, es un órgano consultivo y técnico del Consejo de Europa, organización de cooperación internacional fundado en 1949, que integra hoy a 40 Estados europeos y se ha constituido en un foro de cooperación entre el Este y el Oeste.

La Conferencia es el tercer órgano estatutario del Consejo de Europa junto al Consejo de Ministros y la Asamblea Parlamentaria.

La dimensión regional y su actividad en la Unión Europea se lleva a cabo a través de los propios Estados con

estructuras regionales muy diferentes y a través de la Institución creada en el Tratado de Maastricht, denominada Comité de las Regiones, a propuesta de España y de la República Federal de Alemania. Está formado hoy por 222 miembros.

Sobre materias vinculadas a la educación, formación profesional, juventud, cultura, salud pública, redes trans-europeas y cohesión económica y social, su dictamen es obligatorio.

En la Unión Europea desde la perspectiva institucional es demasiado complejo para que pueda verse como una realidad a corto o medio plazo. A la complejidad del proceso se une la diversidad de la realidad regional en Europa.

Algunos comentarios finales sobre la participación regional en los Asuntos europeos más allá de la información y la consulta.

– Definir mejor esa participación de las Autonomías españolas según de quien sea la competencia sobre la que la Unión Europea decide.

Las experiencias de Austria, Bélgica o la República Federal alemana son ejemplos a tener en cuenta.

– Si la relación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Regionales se plantea con dificultades casi insuperables deben ser los propios Parlamentos Regionales los que generen una actividad vinculada a las competencias o decisiones de la Unión Europea, dese el análisis y debate de la legislación comunitaria y su proceso de transposición a la legislación nacional, hasta el debate con conclusiones de los efectos e impactos de la política regional de la Unión Europea y más específicamente de los Fondos y ayudas estructurales.

– Dotación en los Parlamentos Regionales de una base de datos de utilidad para potenciales usuarios: estudiantes, administraciones, instituciones, etc.

El nacionalismo, o incluso el regionalismo, aparecen hoy como una realidad, para unos como un problema y para otros como una hipótesis enriquecedora del pluralismo.

Los Parlamentos Regionales, expresión de la voluntad popular, deben ser el cauce lógico y normal de expresión de las inmanifestaciones derivadas de esas realidades, no exentas a veces de reivindicaciones frente a otro u otros, derivadas de los profundos cambios sociales, políticos, culturales, tecnológicos y económicos que estamos viviendo<sup>1</sup>.

#### Intervención de D. Íñigo Méndez de Vigo

El Parlamento se ha pronunciado recientemente sobre la participación de las regiones en la construcción europea a través de dos decisiones adoptadas en sesión plenaria, la Resolución del 18 de abril de 1993 sobre el Comité de las Regiones y la Resolución Melis de noviembre de ese mismo año. Esta última resolución parte del Tratado de Maastricht y trata de llegar, a partir de esa base, lo más lejos posible en la definición del papel y los derechos de las regiones en la Unión.

Pero echemos la vista atrás. Cuando se inicia el proceso de construcción europea sólo Alemania tenía una estructura federal. Cuarenta años más tarde, cinco Estados cuentan con regiones, Länder o Comunidades Autónomas dotadas de poder legislativo. Algunos como Portugal o Reino Unido han acordado un estatuto de autonomía política a ciertas regiones, mientras que otros como Francia, Holanda, o Grecia, han creado unidades administrativas territoriales regionales, todos ellos cuentan con distintos escalones de autoridades locales que han visto aumentadas notablemente sus competencias.

Por ello, el Tratado de Roma ignoraba la realidad política regional incluso en el plano económico. Y ello, porque en la primera Comunidad de seis Estados miembros con economías relativamente homogéneas, las disparidades territoriales eran limitadas. Hubo que esperar hasta 1975, tras la entrada de Irlanda, para crear el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Desde entonces hasta hoy, la política regional comunitaria ha sido un elemento capital de la construcción europea, encontrando su carta de naturaleza constitucional en el principio de cohesión económica y social introducido en el articulado de los Tratados a través del Acta Única. Hoy en día, la política regional supone casi el 40% del presupuesto de gastos de la Unión Europea, lo que muestra hasta que punto existe una conciencia clara de la importancia del fenómeno regional.

Otra cuestión que se plantea se refiere a la participación de las regiones y las autoridades locales en la construcción de Europa. Está claro que, en el entramado institucional de la Unión, los entes territoriales están representados en el Consejo de Ministros de la Unión Europea a través de sus ejecutivos nacionales. Dicho en otros términos, los entes territoriales también son Estado. El Tratado de Maastricht abrió una vía para la participación de los ejecutivos regionales en el ejecutivo europeo. Alemania ha sido pionera en la utilización de esta facultad. La dificultad de trasladar el modelo alemán a España radica en que nuestro Senado no es, de facto, una Cámara de representación territorial lo que impide a un ejecutivo regional representar a todos los demás, tal y como sucede en el Bundesrat alemán.

<sup>1</sup> Este texto está redactado sobre la lectura de "Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea" de GURUTZ JAUREGUI, E. Ariel, Barcelona. Diciembre de 1997.

El Comité de Regiones, reforzado tras el Tratado de Amsterdam, es la prueba de que la construcción europea ha dejado de ser ajena a la descentralización en el seno de los Estados miembros, y constituye un reconocimiento institucional a la creciente importancia de las regiones y colectividades locales en la Unión Europea. Igualmente, la consolidación del principio de subsidiariedad apunta en esta dirección.

Europa es asunto de todos; por ello cuánto más se vinculen las autoridades regionales y locales a las cuestiones europeas, mayor provecho obtendrán los ciudadanos en nuestro continente.

Para terminar, quiero resaltar la decadencia de las formas clásicas de representación política. Rousseau ha muerto, viva Internet.

## **IV**

# **CONFERENCIA DE CLAUSURA**