

Las Regiones Legislativas de la Unión Europea¹

A la memoria del Dr. Helmut Schreiner, convencido
entusiasta de la CALRE

Sumario: I. LAS REGIONES LEGISLATIVAS COBRAN CONCIENCIA DE SU ESPECIFICIDAD EUROPEA: EL DOCUMENTO DE OVIEDO CREA LA CALRE.—II. LO QUE HA VENIDO DESPUÉS: SALZBURGO, FLORENCIA, SANTIAGO, MADEIRA, BRUSELAS.—III. CUNDE EL EJEMPLO: REG LEG Y OTRAS INICIATIVAS.—IV. HABLAN LA CALRE Y SUS EPÍGONOS.—V. EN EL CAMINO.

I. LAS REGIONES LEGISLATIVAS COBRAN CONCIENCIA DE SU ESPECIFICIDAD EUROPEA: EL DOCUMENTO DE OVIEDO CREA LA CALRE

Regiones legislativas o regiones con competencias legislativas, denominación que en los primeros momentos no fue en España del agrado de algunos que la tachaban de reduccionista (se supone que habría además de regiones otros entes subestatales distintos dotados también con poderes legislativos), son en Europa, donde la expresión ha logrado carta de naturaleza, fracción del más amplio concepto europeo de región, el cual, de raíz socio-cultural, da cabida a todo «territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico» (art. 1.1 de la Carta Comunitaria de la Regionalización), y que «podrá [*podrá, simplemente podrá*] disponer de poderes legislativos» (art. 7.2 de la Carta). De suerte que la región legislativa es en el nivel europeo un tipo cualificado de región.

* Letrado de la Junta General del Principado de Asturias.

¹ Este texto reproduce, con variantes, el preparado para una intervención en el Curso del Instituto Nacional de Administración Pública «Administraciones, Jueces y Unión Europea» organizado en Madrid, en septiembre de 2002, bajo la dirección del Dr. Don David Ordóñez Solís, a quien agradezco su autorización para publicarlo.

Inicialmente, la titularidad regional de potestad legislativa, generadora de una especificidad europea, tuvo paradójicamente una proyección meramente interna. Por un lado, a esas regiones les correspondía y sigue correspondiéndoles implementar, en las materias que sean de su competencia legislativa, el Derecho comunitario con instrumentos legales: principal, aunque no exclusivamente, la trasposición de directivas. En lo que hace a España, ésta es la doctrina del Tribunal Constitucional desde la STC 252/88, FJ 2, doctrina consistente con la jurisprudencia comunitaria, que únicamente pondría el límite de que el reparto interno de competencias no puede dispensar al Estado de la obligación de garantizar que las disposiciones comunitarias sean fielmente reflejadas en el Derecho interno (Sentencias de 14 de enero de 1988, Comisión/Bélgica, asuntos acumulados 227/85 a 230/85, Rec., p. 1, apartado 9, y de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-131/88, Rec., p. I-825, apartado 71; Sentencia de 13 de septiembre de 2001, asunto C-417/1999, Comisión/España, Rec., p. I-6038, apartado 37, que condena al Reino de España por la insuficiente previsión de Decreto autonómico). Y, por el otro lado, esas regiones participan en el proceso interno de formación de la voluntad estatal europea. En España, en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (Ley 2/1997, de 13 de marzo).

A esa dimensión interna de la singularidad europea de las regiones legislativas ha venido a sumarse con el tiempo otra dimensión externa a través del «movimiento» conjunto que las regiones legislativas han puesto en marcha para que se las reconozca como interlocutores y sujetos individualizados en el proceso de construcción europea. De esta estrategia solidaria de las regiones legislativas en la Unión Europea es, quizás, de la que, acaso ensombrecida por la fuerte luz que irradian aquellas otras vertientes de la problemática regional europea, menos se escribe, a pesar que el «movimiento» en cuestión ha generado ya un cuerpo de doctrina con envergadura suficiente para ser analizado autónomamente, que es justo lo que a continuación se hará.

Antes, sin embargo, no estará de más decir de esa estrategia europea común de las regiones legislativas dos cosas a cual más llamativa: es la primera que tal estrategia arranca de España, a la que en asuntos regionales europeos no suele incluirse en el grupo de vanguardia (de alemanes o belgas), y además de una Comunidad Autónoma —Asturias— que no pertenece al grupo de las llamadas «nacionalidades», a las que generalmente se las tiene por más imaginativas y menos acomodaticias; y no menos curioso es, en segundo lugar, que no hayan sido los Ejecutivos regionales, encargados de la «acción exterior» autonómica, sino los Parlamentos respectivos los que hayan dado los primeros y más decididos pasos cuyas huellas se han aprestado pronto a seguir aquéllos en cuanto han visto que merecía la pena hacerlo.

Todo empezó efectivamente en Oviedo (con el prólogo más académico que parlamentario de las Tesis de Stuttgart enunciadas por el Centro Europeo de Investigación del Federalismo de Tubinga) con la primera reunión de Presidentes de Parlamentos Regionales Europeos el 6 y el 7 de octubre

de 1997. A pesar de que hasta entonces ese formato de reunión era desconocido, acudieron los Presidentes de quince Parlamentos autonómicos de España (faltaron Navarra y Canarias), los Presidentes de cuatro *Landtage* alemanes (Baden-Württemberg, Brandenburgo, Baviera, Sajonia), incluido el entonces Presidente de la Conferencia de Presidentes (Brandenburgo), su homólogo austríaco (Presidente del *Landtag* de Salzburgo), los Presidentes de las Cámaras regionales belgas, los Presidentes de catorce Consigli regionales italianos (faltaron Basilicata, Calabria, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Cerdeña, Trentino Alto Adigio) y los de las Asambleas portuguesas de Madeira y Azores. En esa reunión pionera se crearía la CALRE (Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas), que aprobó su «carta fundacional», el Documento de Oviedo, en cuyo Preámbulo se lee que «las regiones de los Estados miembros que disponen de asambleas con capacidad legislativa deben participar más en el proceso de integración europeo». De ahí, de Oviedo, arrancarían un movimiento parlamentario regional que no ha cesado y en cuya estela se inscriben también algunas iniciativas de los Ejecutivos orientadas en la misma dirección.

II. LO QUE HA VENIDO DESPUÉS: SALZBURGO, FLORENCIA, SANTIAGO, MADEIRA, BRUSELAS

En Oviedo, la CALRE decidió mantener una reunión plenaria anual, que, hasta el momento, ha tenido lugar en Salzburgo (1998), Florencia (1999), Santiago de Compostela (2000), Madeira (2001) y Bruselas (2002), estando prevista la próxima en Calabria (2003).

A la reunión de Salzburgo, celebrada entre el 6 y el 7 de octubre de 1998 en la sede del *Landtag*, acudieron los Presidentes de las Cámaras regionales belgas, los Presidentes de cinco *Landtage* alemanes (Baviera, Sajonia, Brandenburgo, Essen, Baden-Württemberg), incluido el Presidente de la Conferencia de Presidentes, los Presidentes de siete de los nueve *Landtage* de Austria (faltaron Stiria y Tirol), también con el Presidente de la Conferencia de Presidentes y acompañados del Presidente del *Bundesrat* austríaco, los Presidentes de diecisiete Consigli regionales italianos (a los catorce de Oviedo, con la ausencia de Sicilia, se sumaron Piemonte, Calabria, Molise y Puglia), contado el Presidente de la Conferencia de Presidentes, los Presidentes de las Asambleas de Azores y Madeira, el Presidente del Parlamento de las Islas Aland (Finlandia) y los Presidentes de quince Parlamentos autonómicos españoles (faltaron Baleares y La Rioja). Un total de cincuenta y dos Parlamentos regionales, más, por tanto, que en Oviedo, como expresión del progreso de la CALRE en su poder de convocatoria.

En Florencia, 17 y 18 de mayo de 1999, se hicieron presentes en la *Fortezza da Basso* las Cámaras regionales belgas, cuatro *Landtage* alemanes (Baden-Württemberg, Brandenburgo, Hesse y Baviera), siempre con el Presidente de la Conferencia de Presidentes, al igual que los cuatro *Landtage* austríacos (Salzburgo, Vorarlberger, Viena y Alta Austria) y los catorce Con-

sigli italianos (Cerdeña, Abruzzo, La Marca, Basilicata, Campania, Liguria, Emilia-Romaña, Umbría, Valle de Aosta, Friuli-Venezia-Julia, Lombardía, Veneto, Sicilia y Lazio), Madeira, Islas Aland y quince Parlamentos autonómicos españoles (faltaron La Rioja y Extremadura). En suma, cuarenta y cuatro Parlamentos regionales, a los que habría que sumar las representaciones invitadas de Polonia y del Parlamento escocés. El calendario explica la reducción del número de asistentes.

A Santiago de Compostela, 30 y 31 de octubre de 2000, asistieron tres Cámaras regionales belgas (Comunidades germana y francófona y Región de Bruselas Capital), cuatro *Landtage* alemanes (Baden-Württemberg, Hesse, Brandenburgo y Sajonia), cinco austríacos (Alta Austria, Viena, Salzburgo, Vorarlberger y Carintia), diecisiete *Consigli* italianos (faltaron Lombardía, Sicilia, Molise, Calabria y Puglia), los tres con sus respectivos Presidentes de Conferencia de Presidentes, Azores y Madeira, Islas Aland, Parlamento escocés y dieciséis Parlamentos autonómicos españoles (se incorpora La Rioja y falta Extremadura), recuperando con cuarenta y nueve Parlamentos el nivel de asistencia.

En Madeira, 29 y 30 de octubre de 2001, estuvieron las Cámaras regionales belgas, cinco *Landtage* alemanes (Baden-Württemberg, Brandenburgo, Renania Palatinado, Sajonia y Hesse), cuatro austríacos (Vorarlberg, Viena, Alta Austria y Carintia), doce **Consigli** italianos (Aosta, Abruzzo, Friuli-Venezia-Julia, Sicilia, Trentino Alto Adigio, Veneto, Basilicata, Emilia-Romaña, Liguria, Toscana, Cerdeña y Calabria), todos ellos incluido siempre el Presidente de sus respectivas Conferencias de Presidentes, Azores y Madeira, Islas Aland, Parlamento escocés y, por primera vez, Asamblea de Stormont y los diecisiete Parlamentos autonómicos españoles. En conjunto, cuarenta y ocho Parlamentos, lo que no es despreciable teniendo en cuenta la situación geográfica de Madeira.

Finalmente, en Bruselas, 27 a 29 de octubre de 2002, se inscribieron cuarenta y nueve Parlamentos: los cinco belgas, cuatro alemanes (Baden-Württemberg, Brandenburgo, Sajonia y Hessen), con el coordinador de la Conferencia de Presidentes, al igual que cinco austríacos (Carintia, Alta Austria, Salzburgo, Voralberg y Viena), y doce italianos (Abruzzo, Bolzano, Calabria, Friuli-Venezia-Julia, Lombardía, Puglia, Cerdeña, Toscana, Trentino Alto Adigio, Aosta, Veneto y Emilia-Romaña), Azores y Madeira, Islas Aland, Parlamento escocés y los diecisiete españoles.

El formato de las reuniones de la CALRE ha dado cabida también a otros participantes, en algunos casos de marcado relieve institucional para potenciar los plenarios. Así, en Oviedo y Florencia, el Presidente del Parlamento Europeo; en Oviedo, el entonces Vicepresidente Primero de la Nación; en Florencia, el Presidente de la Comisión para las Relaciones con la Unión Europea del Parlamento italiano; en Salzburgo, el Presidente del **Bundesrat** y el de la Región de Salzburgo; en Santiago de Compostela, el Presidente de la Junta de Galicia y el Vicepresidente Primero del Parlamento Europeo. También se han escuchado voces académicas en Salzburgo y Bruselas.

Descontando la primera reunión de Oviedo y la de Florencia, en las demás se ha reproducido más o menos el modelo ponencia/discusión/declaración. En Salzburgo, las Ponencias corrieron a cargo del Presidente del Parlamento regional y Catedrático de Derecho constitucional Dr. Schreiner, «Las Regiones de Europa después del Tratado de Amsterdam»; del Dr. Rido-la, «El papel de las Regiones en el proceso de integración»; del Dr. Jann, «Regiones y Tribunal de Justicia Europeo», y del Presidente del Parlamento de Baden-Württemberg, «*Status* y papel potencial de los Parlamentos regionales en el proceso de integración europea». En Santiago de Compostela, presentaron Ponencias la Presidenta de las Cortes Valencianas, «La Carta Europea de Derechos Humanos, con la inclusión de la Declaración de Bizcaia sobre el Derecho Humano al medio ambiente», y nuevamente el Dr. Schreiner, «La Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional y perspectivas futuras de la UE desde el punto de vista de las Regiones y sus Parlamentos». En Madeira, más que ponencias hubo temas como la gobernanza y las nuevas tecnologías de la información. En Bruselas, las Ponencias versaron sobre «El Parlamento y la sociedad participativa», por los Dres. Veny y Dumont, y sobre «La imagen del Parlamento y el papel de los medios de comunicación», por la Dra. Witte.

De las Declaraciones, en cuya discusión caben enmiendas, daremos cuenta en el epígrafe siguiente. Pero antes no estará de más decir que desde el primer momento estuvo entre las preocupaciones prioritarias de la CALRE dotarse de un Reglamento interno de funcionamiento en aras, de una parte, a facilitar el desarrollo de sus trabajos, y, de la otra, a propiciar una mayor estabilidad de ese propio foro. Se intentó en Oviedo, con un borrador que entonces pareció prematuro. En Salzburgo y Florencia se avanzó, logrando la difusión de una regulación interna provisoria, que en Madeira y Bruselas logró ya abrirse paso definitivamente.

Con arreglo a ese reglamento interno la CALRE tiene los siguientes órganos: Presidencia, Comisión Permanente y Asamblea Plenaria. La Presidencia recae en quien, presentando a tal efecto su candidatura por escrito, la vea aprobada por mayoría del plenario debiendo encargarse de la reunión anual de la Conferencia, tras la cual expira su mandato. La Comisión Permanente está formada por el Presidente de la Conferencia actual, el Presidente de la Conferencia anterior y un Coordinador por cada Estado con Parlamentos regionales representados en la CALRE. La Comisión Permanente está asistida por un grupo de trabajo que gestiona la página web (www.calre.net). Del Pleno forman parte los Presidentes de los Parlamentos de regiones legislativas de la Unión Europea, pudiendo ser invitados, con el consentimiento de la Comisión Permanente, observadores con voz pero sin voto. El Pleno se reúne al menos una vez al año y para el desarrollo de las sesiones los documentos de trabajo deben ser distribuidos con suficiente anticipación para que puedan presentarse enmiendas. El Presidente dirige los debates plenarios.

III. CUNDE EL EJEMPLO: REG LEG Y OTRAS INICIATIVAS

Al calor de la progresiva consolidación de la CALRE, se ha gestado otra iniciativa promovida desde los Ejecutivos, como es la Conferencia de Presidentes de Regiones con competencias legislativas de Europa o Coordinación de Regiones con Poder Legislativo (REG LEG), que, cuando esto se escribe, va ya por su segunda edición: la primera en Barcelona (23 y 24 de noviembre de 2000) y la segunda en Lieja (15 de noviembre de 2001). En la primera se registraron intervenciones de Salzburgo, Friuli-Venezia-Julia, Madrid, País Vasco, Flandes, Castilla y León, Islas Aland, Extremadura, Toscana, Andalucía, Lombardía, Lazio, entre otros. En la segunda ha habido delegaciones de Abruzzo, Aland, Aragón, Baden-Württemberg, Baviera, Berlín, Bolzano, Brandenburgo, Bremen, Bruselas Capital, Calabria, Canarias, Cataluña, Comunidad Germanófona de Bélgica, Emilia-Romaña, País Vasco, Extremadura, Galicia, Baleares, Lombardía, Madeira, Mecklenburgo, Pomerania, Baja Austria, Westfalia del Norte, Piemonte, Trento, Puglia, Renania Palatinado, Sarre, Sajonia, Salzburgo, Cerdeña, Schleswig-Holstein, Escocia, Sicilia, Tirol, Toscana, Trentino Alto Adigio, Umbría, Veneto, Flandes, Vorarlberg, Gales, Valonia y Asturias, junto con invitados de Quebec, Tatarstán y Ticino. También esta Conferencia de Presidentes ha pergeñado Declaraciones que, como las de la CALRE, aparecerán referidas con más detalle en el epígrafe siguiente. A ellas habría que sumar la Declaración de las Regiones de los Presidentes de Baviera, Cataluña, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo, Escocia, Valonia y Flandes de 28 de mayo de 2001 sobre el refuerzo del papel de las regiones constitucionales en el seno de la Unión Europea.

No pueden dejar de señalarse tampoco reuniones de menor envergadura, pero sobre la misma problemática de las regiones legislativas como la reunión de los miembros de los Parlamentos autonómicos de Zaragoza el 19 de mayo de 2000, la de los Parlamentos del País Vasco, Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura y Navarra, de 5 de octubre de 2001, en Vitoria, o la de Presidentes de los Parlamentos italianos, de Cataluña, Vorarlberg, Baden-Württemberg, Moravia del Sur y Mazovia, culminada con la Declaración de Varese, de 30 de septiembre de 2002, o la Declaración de los Parlamentos regionales italianos de 15 de julio de 2002 y las de los Parlamentos regionales alemanes de 4 de junio de 2002 y austríacos de 25 de junio también de 2002, o el Encuentro de los Presidentes catalán y de Toscana de 18 de julio de 2002, de las que también se dará alguna noticia en el epígrafe que ya sin más dilaciones pasamos a desarrollar.

IV. HABLAN LA CALRE Y SUS EPÍGONOS

Seis Declaraciones lleva ya la CALRE, tantas como reuniones plenarias. Pueden consultarse en la página web de la propia CALRE (www.calre.net).

La Declaración de Oviedo plantea diez objetivos: 1.º Reforzar en cada Parlamento regional los procedimientos de seguimiento y evaluación de los

asuntos europeos tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad estatal como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias. 2.º Confiar a las comisiones parlamentarias sectoriales esa tarea de seguimiento y evaluación. 3.º Valorar, no obstante, la oportunidad de crear una Comisión específica sobre asuntos europeos en cada Parlamento. 4.º Fomentar el intercambio de información entre los distintos Parlamentos regionales y entre éstos, los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. 5.º Crear una red informática. 6.º Propiciar encuentros institucionales a tres bandas, regional, nacional y europea. 7.º Intercambiar funcionarios. 8.º Crear una oficina parlamentaria de asuntos europeos en cada Cámara. 9.º Gestionar la representación de la CALRE en la COSAC (Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios). 10.º Editar un anuario como instrumento de expresión y difusión del parlamentarismo regional europeo.

La Declaración de Salzburgo descansa sobre los siguientes puntos: 1.º Las regiones deben tener legitimación directa ante el Tribunal de Justicia para la defensa de sus competencias en el marco del principio de subsidiariedad. 2.º Debe establecerse un catálogo claro de competencias de la Unión. 3.º Regionalismo y federalismo son suplementos irremplazables de la democracia en la Unión.

La Declaración de Florencia plantea las siguientes propuestas: 1.º Crear en cada Parlamento regional una Comisión de asuntos europeos. 2.º Establecer un programa de intercambio de iniciativas de cada Asamblea en temas europeos. 3.º Reconocimiento oficial de la CALRE en el Reglamento interno del Parlamento Europeo con participación en sus Comisiones. 4.º Implicar a las regiones en el debate de la cohesión social y territorial. 5.º Constitución de un organismo coordinador entre expertos regionales, estatales y comunitarios para elaborar un proyecto común en materia de movimientos migratorios. 6.º Creación de un grupo de trabajo en la CALRE. 7.º Divulgación periódica por parte del Parlamento Europeo de información relevante para las Asambleas legislativas regionales.

La Declaración de Santiago cubrió dos frentes. Por un lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, respecto de la cual manifestó su apoyo, defendiendo la necesidad de abrir el recurso de nulidad contra actos jurídicos de las instituciones comunitarias a los particulares, así como la incorporación de la Carta al Tratado de la Unión o su consolidación como documento jurídicamente vinculante, con una mención adicional a la Declaración de Vizcaya sobre derecho al medio ambiente como derecho fundamental. Por otro lado, la Conferencia Intergubernamental 2000 para la que, tras hacer un diagnóstico sobre la importancia de los Parlamentos regionales en relación con el Derecho comunitario, se plantean las siguientes demandas: claro reparto de competencias en el seno de la Unión; legitimación directa ante el Tribunal de Justicia; reconocimiento del Comité de las Regiones como institución de la Unión, debiendo quedar Consejo y Comisión obligados a dar explicaciones cuando se aparten de una recomendación del Comité; asiento para las regiones en el derecho primario de la Unión; acuerdo interinstitucional entre la CALRE y el Parlamento Europeo

para ampliar el derecho de audiencia de los Parlamentos regionales en las Comisiones de la Eurocámara; integración en la COSAC; circunscripciones electorales regionales para el Parlamento Europeo; participación de las regiones en las delegaciones nacionales ante el Consejo cuando se vean afectados ámbitos de competencia o intereses regionales; relación directa de las regiones legislativas con la Unión Europea; unanimidad del Consejo en lo que afecte a régimen lingüístico; integración del plano regional en la nueva gobernanza, con asunción de responsabilidades cercanas al ciudadano.

La Declaración de Madeira cifra su horizonte en la Conferencia Intergubernamental de 2004, recabando de ella una clara delimitación de competencias a partir del principio de subsidiariedad y en el marco de la nueva gobernanza y la adecuada consideración del papel regional, incluyendo derechos procesales, la creación de un procedimiento de consulta previo a la aprobación por la Comisión de iniciativas de interés regional a evacuar en los Parlamentos regionales, el establecimiento de contactos institucionalizados de estos últimos con el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones y la facultad de los Parlamentos regionales de presentar ante las Instituciones europeas aportaciones sobre los principios de proximidad, subsidiariedad y proporcionalidad. Asimismo, se recaba para el Comité de las Regiones el estatuto de institución comunitaria, con legitimación procesal ante el Tribunal de Justicia para la defensa de sus competencias y prerrogativas, y con derecho a recibir de la Comisión explicaciones cuando se aparte de su parecer. También se reclama la legitimación procesal activa y pasiva de las regiones ante el Tribunal de Justicia, un reconocimiento explícito de la situación de desventaja de las regiones insulares y ultraperiféricas, incorporación al Tratado de la Carta de Derechos Fundamentales o su consolidación como documento jurídicamente vinculante. Se enuncia el «principio de cooperación interparlamentaria» para articular las relaciones de los Parlamentos regionales con los nacionales y el Europeo. Se demanda nuevamente la apertura de la COSAC a las Asambleas legislativas regionales así como su progresivo reconocimiento en los textos e instituciones de la Unión Europea, mediante un protocolo similar al del Tratado de Amsterdam sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Se insiste en la necesaria intervención de las regiones en la preparación de las Conferencias intergubernamentales y se hace una consideración sobre la ampliación de la Unión Europea, de la que no deben resentirse ni la PAC ni la libre circulación de personas. Se aboga por la creación de redes de cooperación parlamentaria y el intercambio de funcionarios con los países candidatos. Se invita, en fin, a los Parlamentos regionales a asumir un papel más activo en el proceso de formación de la opinión pública europea asegurando que los ciudadanos, de los que están más próximos, sean escuchados.

La Declaración de Bruselas asigna a la Comisión Permanente de la CALRE las relaciones con la Conferencia de Presidentes de Regiones constitucionales con poderes legislativos (REG LEG), aspira a un papel propio dentro del Comité de las Regiones a través de un convenio de colaboración,

propugna reforzar las relaciones con el Parlamento Europeo a través de un protocolo y crea un grupo de trabajo para hacer llegar a los Parlamentos regionales toda la información relevante sobre la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental de 2004, cuya sensibilización hacia los problemas regionales considera conveniente. Como aspecto más novedoso, la Declaración de Bruselas europeíza «el hecho diferencial» de las nacionalidades históricas, a través de un texto que merece la pena reproducir: «hace falta una confirmación formal, a través de los trabajos de la Convención, de que las garantías del mantenimiento y de la protección de las condiciones especiales de autonomía regional que actualmente ya son reconocidas por algunos Estados miembros para preservar las autonomías históricas, de las minorías nacionales y de las especificidades geográficas y culturales que constituyen el fundamento del patrimonio de libertad y de la tradición de autogobierno que inspira la Unión Europea».

Como anteriormente se indicó, la CALRE alentó otros foros, de los que han salido también Declaraciones que vienen al caso sobre las regiones legislativas europeas. Es el caso, en primer término, de la Conferencia de Presidentes de regiones legislativas (REG LEG), que, a la fecha de este trabajo, ha emitido dos Declaraciones, la de Barcelona (2000) y la de Lieja (2001). Dejando de lado cuestiones que no tienen que ver con la problemática específica de las regiones legislativas, cabe destacar en la de Barcelona los siguientes puntos: aplicación del principio de subsidiariedad con reconocimiento de una «Europa de las Regiones», mayor participación de las regiones legislativas en los procesos de decisión europea, reconocimiento de *status* específico para las regiones con poder legislativo en el Consejo de Europa, mayor participación a nivel interno en la formación de la voluntad del Estado, apoyo a las reclamaciones del Comité de las Regiones, en particular de su legitimación ante el Tribunal de Justicia y tratamiento diferenciado dentro del Comité para las regiones con poder legislativo, crear un grupo de trabajo vinculado a la Cámara de regiones del Consejo de Europa, dedicar una parte específica de la iniciativa comunitaria INTERREG para las regiones con poder legislativo y, por último, añadir valor democrático a través de las regiones legislativas al proceso de globalización.

Por su parte, de la Declaración de Lieja, también volcada sobre otros aspectos que no guardan directa relación con la específica problemática de las regiones legislativas, cabe destacar: implicación de las regiones legislativas en el debate sobre el futuro de la Unión Europea, reclamando un lugar propio en las instancias europeas de toma de decisión; clarificación de las competencias en el seno de la Unión con arreglo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; inclusión en la agenda de la Convención del papel de las regiones con poder legislativo; legitimación directa ante el Tribunal de Justicia; representación directa de las regiones legislativas en las delegaciones nacionales de la convención.

En lo que hace a la Declaración de Baviera, Cataluña, Escocia, Renania-Westfalia del Norte, Salzburgo, Valonia y Flandes, enfatiza el interés que para las regiones legislativas tiene el futuro de la Unión Europea, por

lo que reclama una participación directa en los preparativos de la Conferencia Intergubernamental de 2004, en cuyo orden del día debe hacerse un apartado para el papel de las regiones, tomando como base el principio de subsidiariedad y una clarificación del reparto competencial.

Por lo que toca a las Declaraciones de segundo nivel, la Declaración de los Parlamentos autonómicos españoles en Zaragoza (2000) constata nuevamente la necesidad de potenciar el papel de los Parlamentos regionales en la construcción europea, la colaboración en cada Parlamento entre las Comisiones de Asuntos Europeos y las Comisiones sectoriales, la dotación de estructuras administrativas de apoyo en cada Parlamento. La Conferencia de Vitoria (2001) aspira al reconocimiento específico de las regiones legislativas en la gobernanza, la integración en la COSAC, la participación en la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo y la clarificación competencial sobre la base del principio de subsidiariedad. La Declaración de Varese (2002) vuelve sobre la clarificación competencial con base en la subsidiariedad, la legitimación directa de las regiones legislativas ante el Tribunal de Justicia, la apertura de la COSAC a los Parlamentos regionales, el reforzamiento del Comité de las Regiones. La Declaración de los Presidentes de los *Consigli* italianos (2002) remarca la necesidad de una adecuada definición de competencias, la implicación de los Parlamentos regionales en el control de las políticas europeas, legitimación directa ante el Tribunal de Justicia, presencia en los Consejos europeos, participación en la Comisión del Parlamento Europeo sobre asuntos regionales e información previa sobre las propuestas de la Comisión, legitimación del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia, designación parlamentaria de los representantes en el Comité de las Regiones, integración de la Carta de Derechos Fundamentales en los tratados, mantenimiento de la cohesión, participación en la Convención Europea. La Declaración de Presidentes de los *Landtage* alemanes (2002) patrocina el principio de subsidiariedad para una mejor delimitación de competencias, la reciprocidad del principio de lealtad, la derogación del artículo 308 TCE, creación de un órgano de control parlamentario para garantizar la adecuada delimitación competencial (Cámara de la competencia), legitimación directa de las regiones legislativas y del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia. La Declaración de Presidentes de los *Landtage* austríacos (2002) vuelve una vez más sobre la subsidiariedad y la clarificación competencial y la legitimación directa ante el Tribunal de Justicia. Y, por último, la Declaración de los Parlamentos de la Toscana y Cataluña (2002) subraya la necesidad de reforzar la cooperación de las Regiones legislativas con el Parlamento Europeo y la conveniencia de ampliar el papel de los Parlamentos regionales en el proceso legislativo comunitario.

V. EN EL CAMINO

Menos resultados de los objetivos planteados, pero más de los imaginables en el corto plazo. Menos de los planteados, porque antes, quizá, por-

que éstos sean demasiados que porque no haya sido todo lo activa que hubiese sido deseable —que también— la gestión de los objetivos. El refrán castizo enseña que «el que mucho abarca poco aprieta», y algo de eso le ocurre, sobre todo, a la CALRE, que comenzó en Oviedo con un diseño muy delimitado en torno no a las regiones, sino a los Parlamentos regionales, que son problemáticas diferentes, pero que en sus sucesivas ediciones ha ido ampliando el marco hasta dar cabida a temas tan dispares como el medioambiente, la inmigración, la globalización o el Comité de las Regiones, invadiendo al paso áreas que son más propias de los Ejecutivos con una insistencia —subsidiariedad, legitimación regional ante el Tribunal de Justicia, clarificación competencial— que, lejos de ser positiva, acaba restando credibilidad. Pero más de los pensables, porque, con franqueza, es muy difícil lograr, en primer lugar, poner de acuerdo a las regiones legislativas y, en segundo, hacerse oír en la Unión Europea en medio del ruido de tantas voces, *lobbies*, grupos, asociaciones, foros, plataformas, etc., y no más fácil es tampoco dar pasos como los que se han dado en tan poco tiempo en una Unión Europea, que, sí, tiene la ventaja de ser un tejido para la ingeniería institucional blando, pero que opone la metodología del gradualismo, lento y sin prisas. La CALRE, por ejemplo, nació ante la preocupación de que el principio democrático sufriera no sólo en el nivel nacional, sino también en el regional como consecuencia de la construcción europea. Ése debe ser el norte. Para otros temas otros foros. Es en ese sentido, positivamente valorable la reconducción hacia asuntos parlamentarios de la reunión de Bruselas, en la que se abordaron los instrumentos de democracia participativa en el Parlamento (iniciativa legislativa popular, derecho de petición, audiencias sociales, referéndum) y las relaciones de las Cámaras con los medios de comunicación en el nivel regional.

Entre los logros de las regiones legislativas está el que los Parlamentos regionales dispongan de voz, aunque naturalmente no de voto, en la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo. Hay escaños reservados en cualquier reunión para los miembros de la CALRE, aunque haya que lamentar el que el entusiasmo de los primeros momentos haya terminado languideciendo. Se reclama extender la práctica de esa Comisión a todas las Comisiones del Parlamento Europeo y protocolizar las relaciones de la CALRE con el Parlamento Europeo para sentarse en la Comisión de Asuntos Constitucionales y en las demás. En ese sentido, en Bruselas se ha presentado un proyecto para crear en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Eurocámara una subcomisión de relaciones con los Parlamentos regionales que se encargue de todas las propuestas institucionales que le presenten los Parlamentos regionales europeos con competencias legislativas, con presencia personalizada cuando se trate de propuestas de relevancia regional, con quince asientos en cada Comisión, así como la creación dentro del organigrama del Parlamento Europeo de una oficina específica de atención a los Parlamentos regionales. Pero antes de firmar más papeles tal vez sería conveniente asegurarse de que desde los Parlamentos regionales habrá volun-

tad efectiva para disfrutar de los derechos que se reclaman. De otro modo se perderá en credibilidad.

Es también importante la propuesta de enmienda al Reglamento de la COSAC promovida desde la CALRE para hacer posible la presencia de observadores de las Asambleas de las regiones legislativas europeas en las reuniones de aquélla junto a los parlamentarios nacionales, enmienda todavía pendiente de tramitación y que previsiblemente se verá en la reunión que la COSAC mantendrá el 5 de mayo próximo. La enmienda reserva el papel de observadores a los Presidentes de los Parlamentos regionales, designados a propuesta de la CALRE tras consultar con las delegaciones nacionales afectadas.

Y, por último, aunque no en importancia, logro no menor es ir consiguiendo el progresivo reconocimiento expreso de las regiones legislativas y del papel de sus Parlamentos en textos europeos. Antes de la primera reunión de la CALRE en Oviedo sólo la Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) adoptada en Basilea el 4 de diciembre de 1996 prescribía en su artículo 12.10 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».

Ya en funcionamiento la CALRE, entre cuyos objetivos prioritarios estribaba y estriba el progresivo reconocimiento de las Asambleas legislativas regionales como sujetos activos de los procesos europeos, aquella primera referencia de Basilea dio paso a múltiples menciones en: la Resolución 1151/1998 del Congreso de Poderes Locales y Regionales de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa; la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de abril 1999, sobre «La mejora del funcionamiento de las instituciones sin modificar los Tratados»; la Resolución también del Comité de las Regiones de 3 de junio de 1999, sobre «La próxima Conferencia Intergubernamental»; el Dictamen del Comité de las Regiones de 15 de septiembre de 1999, sobre «La aplicación de la legislación de la UE por las regiones y los entes locales»; el Dictamen asimismo del Comité de las Regiones de 17 de febrero de 2000, sobre «La Conferencia Intergubernamental de 2000»; el Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del propio Parlamento Europeo de 17 de septiembre de 2001, sobre la reforma del Consejo. La Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea ha reconocido también específicamente la individualidad de las regiones legislativas.

El Informe Lamassoure, luego asumido por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, reconoce también los problemas específicos de las regiones con competencias legislativas. Y muy recientemente el Informe Napolitano, que en su primera redacción y en la adoptada por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo no abogaba por un estatuto específico para las regiones con poderes legislativos salvo en el reconocimiento de un derecho de recurso propio ante el Tribunal Europeo de Justicia, ha terminado por dar lugar a la Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la

construcción europea de 14 de enero de 2003, en la que la Eurocámara pide «a los Estados miembros que refuercen los mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, *en particular las dotadas de poderes legislativos*, en el proceso con arreglo al cual se forma la voluntad del Estado en el ámbito de los asuntos europeos y que revisten para ellas un interés específico».

Muy destacables son también el documento «Las regiones con poder legislativo en el marco de la próxima reforma institucional de la UE» aportado por REG LEG en el marco de la iniciativa «El debate sobre el futuro de la Unión Europea» para la preparación de la Conferencia Intergubernamental prevista para 2004, en el que se insiste en el tratamiento diferenciado de las regiones legislativas, así como los documentos de la Convención sobre el futuro de la Unión Europea 518/03, «La dimensión regional y local en Europa», y 523/03, «Síntesis de los trabajos del grupo de contacto “Regiones y colectividades locales”», sobre todo aquel, en el que, efectivamente, obra un epígrafe específico para las regiones con competencias legislativas.

Personalmente creo que el futuro pasa por asegurar el examen regional de las propuestas legislativas de la Comisión con la intervención de los Parlamentos regionales. En Amsterdam se logró vía protocolo anejo al Tratado que los Parlamentos nacionales conozcan con carácter previo esas propuestas legislativas de la Comisión. Pero de qué sirve esa previsión en materias de competencia regional si no son los propios Parlamentos regionales en lugar de los nacionales los que llevan a cabo el escrutinio. También me parece muy conveniente intensificar el control parlamentario previo de los Ejecutivos regionales. Si no es factible el óptimo de un «artículo europeo» en cada Estatuto, regionalizando una fórmula similar al artículo 23 de la Constitución alemana, al menos regulaciones regionales que garanticen, por ejemplo, que antes de las reuniones del Comité de las Regiones o de la participación en las instancias de formación de la voluntad estatal europea, los Ejecutivos regionales se sometan a las orientaciones de su Parlamento. Tres regiones legislativas españolas han hecho preceptiva a través de normas de rango legal la intervención de sus Asambleas en asuntos europeos: Cantabria (Ley 2/1994), Madrid (Ley 8/1994) y Aragón (Ley 9/1994) obligan, en efecto, a someter la distribución de fondos comunitarios a debate parlamentario previo en la Comunidad Autónoma. Ése es un buen camino. El norte lo marca la citada Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea de 14 de enero de 2003, en la que, como se dejó indicado hace un momento, la Eurocámara pide «a los Estados miembros que refuercen los mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, *en particular las dotadas de poderes legislativos*, en el proceso con arreglo al cual se forma la voluntad del Estado en el ámbito de los asuntos europeos y que revisten para ellas un interés específico».

Las regiones son, es verdad, afluentes de los ríos nacionales que dan sus aguas al mar de Europa. Pero es difícil que los Estados, aun manteniendo

el protagonismo, sean reducidos por obra del expediente europeo a una suerte de «cajas negras», cuyo contenido no es relevante. Las regiones no aceptarían que todo lo conseguido a nivel interno desaparezca ante el marco reductor de la Unión Europea máxime cuando, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, «el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como *interno*» (STC 165/1994, FJ 4). Por ello es especialmente satisfactorio que cobrando conciencia de sí mismas y de su problemática común las regiones legislativas vayan viendo poco a poco atendidas sus reclamaciones, siempre, claro está, que no resulten contrarias al respectivo ordenamiento constitucional, pues si la Unión Europea no debiera uniformizar lo distinto, tampoco debe hacer distinto lo que no lo es o no puede serlo.