

GERARD BALOUP (\*)

*EL SENADO DE LAS REGIONES (\*\*)*

---

A riesgo de escandalizar a los mentores de la unión europea, afirmaremos que nunca, desde la elección del Parlamento europeo por sufragio universal, ha sido tan urgente el establecimiento de un Senado de las Regiones; y, para reforzar la gravedad de esa afirmación, añadiremos que esa urgencia es mayor que la que hubo, tras la creación de la Comunidad (1), para la elección de dicho Parlamento por el expresado sistema. Las dos instituciones -Parlamento electo y Senado de las Regiones- son inseparables, y me atrevería a decir que la primera resulta peligrosamente incompleta sin la segunda. Del mismo modo que no podría haber Comunidad europea sin la participación del pueblo europeo, no puede haber Comunidad europea sin la participación de las verdaderas unidades de base de la Comunidad: sin la presencia, en el plano europeo, además de las naciones, de las Comunidades regionales que las componen y que constituyen la trama real, profunda, tanto de la Europa histórica y cultural como de la Europa de nuestros días.

**1. NO HAY COMUNIDAD SIN EQUIDAD**

Una Comunidad europea en que las regiones ricas resultaran cada vez más ricas y las pobres cada vez más pobres, incluso en términos relativos, no sería una Comunidad: se nos habría dado gato por liebre.

---

(\*) Director de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

(\*\*) Traducción de Alfonso Vizán Ferro. Ex-miembro de la Mesa del Comité directivo de "Cuestiones Regionales y Municipales", del Consejo de Europa.

(1) La escuela referencia a "la Comunidad", aquí y en otros lugares de esta nota, debe entenderse hecha a la Comunidad Económica Europea. (N. del T.).

Robert Schuman dijo en cierta ocasión que “la prueba de la validez del Mercado Común la darán sus repercusiones regionales”. A la cuestión previa de si lo que importa es la Comunidad o el Mercado Común, la respuesta no debería ser dudosa: lo que hemos querido es la Comunidad, mientras que el Mercado Común no ha sido más que un medio, propuesto por unos y aceptado finalmente por los demás; y, cuando un medio no alcanza su objetivo, conviene cambiarlo. ¿Quizá no ha llegado aún el caso? ¿Quizá no hemos aplicado aún la totalidad de las prescripciones atinentes a la vía escogida? Las medidas de intervención y de reequilibrio previstas por el Tratado de Roma (2) y, singularmente, la política regional ¿han sido o no aplicadas con la intensidad y los instrumentos necesarios? En todo caso, es a los interesados a quienes corresponde contestar; por lo que resulta una verdad de Pero Grullo sostener que son las Regiones las que tienen que decir si los objetivos de Tratado de Roma, el “desarrollo equilibrado de Europa” y la “reducción de las desigualdades entre las regiones”, se han alcanzado o no; y, ciertamente, como ha escrito Pierre Uri, esos eran los objetivos mayores de dicho Tratado.

La política regional, junto con la política agrícola a ella estrechamente ligada, debe constituir el núcleo de los esfuerzos comunitarios. La Conferencia de los Poderes locales y regionales de Europa (que, en el marco del Consejo de Europa, representa a las Corporaciones locales y regionales de los Países miembros) lo ha proclamado varias veces: sólo una decidida política regional, estructurada dentro de una política común de ordenación del territorio europeo, puede responder a ese desafío. Sólo esa política, dice la Declaración de Galway (3), es “capaz de traducir en hechos el principio comunitario, es decir, la solidaridad de todas las regiones de Europa”.

Tal política reclama una autoridad efectiva que la conciba y la imponga, y sólo puede definirse en estrecha unión con los interesados *directos*, que no son ni los funcionarios nacionales de los Estados, ni los parlamentarios electos del “Pueblo europeo”, sino

---

(2) Este tratado, que lleva fecha de 25 de marzo de 1957 y ha sido objeto de varias modificaciones, es el que estableció la Comunidad Económica Europea, formada inicialmente por Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo. (N. del T.)

(3) Declaración aprobada en la primera Convención de Administraciones regionales de la Europa periférica, reunida por el Consejo de Europa en la localidad irlandesa de Galway (octubre de 1975).

los representantes con mandato de las Regiones. Sólo a escala regional puede medirse la igualdad en el desarrollo. La escala nacional, en Europa, es heteróclita, demasiado vasta para algunos países y en sí misma portadora de demasiadas desigualdades, para que los promedios establecidos a su nivel tengan significación alguna.

## 2. NO HAY EUROPA SIN RESPETO A LA DIVERSIDAD

Citemos un documento quizá histórico: la declaración final de la Convención de Burdeos (4).

“Además de componente esencial del Estado, la Región es un elemento fundamental de la riqueza de un país, que atestigua su diversidad cultural e impulsa su desarrollo económico. Fundadas en el sufragio universal, las instituciones regionales garantizan su necesaria descentralización y aseguran la solidaridad y la coordinación de sus comunidades básicas. Herederas de la Historia de Europa y de la riqueza de su cultura, las Regiones significan un valor insustituible e incompatible de la civilización europea. Ellas son a la vez el signo y la garantía de esa diversidad de que se enorgullece el patrimonio de Europa a los ojos de la Humanidad y del cual cada europeo es a la vez el testigo y el artífice”. Y añade la Declaración de Burdeos: “Un Estado que no fuera capaz de reconocer la diversidad de las Regiones que lo componen no podría abrirse sinceramente a la diversidad de la Comunidad europea”.

La búsqueda de un desarrollo equilibrado entre las diferentes regiones de Europa no tiene que limitarse al desarrollo económico y social. La cultura misma es un factor esencial del desarrollo regional en general, afirma la citada Declaración. “La promoción de las culturas regionales es un elemento irremplazable para la construcción de Europa”. En efecto, aquélla es la base del respeto a las diversidades culturales y lingüísticas de ésta y, en último término, es la base de la perennidad de los componentes europeos. *El derecho a vivir en su país*, el derecho de cada europeo al desarrollo equilibrado de Europa, pasa por el *derecho de cada*

---

(4) Convención de las regiones europeas, organizada por el Consejo de Europa y celebrada del 30 de enero al 1 de febrero de 1978, considerada por los participantes como “el primer congreso de la Europa de las Regiones (...) y un importante paso hacia el establecimiento de la unión política europea”.

*europeo a su región. El hombre tiene derecho a sus raíces. El derecho a la especificidad regional, a la "diferencia regional", es un derecho del hombre, uno de sus derechos más sagrados, puesto que afecta a la personalidad misma. Negar tal derecho es atacar a la persona, a su identificación con la familia, los antepasados, la tierra natal, la comunidad de vida, la "gens". No tiene otro sentido el término "genocidio", y el hecho de que éste se sitúe en el plano moral no es una circunstancia atenuante.*

### 3. NO HAY EUROPA SIN PODER REGIONAL

¿Qué hay de asombroso en que el Consejo de Europa, institución de la Europa de los derechos humanos, haya sido no sólo la primera institución europea -y la única hasta ahora- en proclamar, a través de su Conferencia de los Poderes locales y regionales, el *derecho a la Región*, sino, más aún, la primera quizá en reconocer, por decisión del propio Comité de Ministros (5), *el derecho del Poder regional a ser representado a nivel europeo*? Es mérito de dicha Conferencia el haber subrayado ya en 1958 la crucial importancia, para la Unión Europea, de un desarrollo equilibrado de todas sus regiones y, por tanto, la urgencia de una eficaz política regional de la Comunidad. Los acontecimientos sobrevenidos se han encargado, cada día más, de demostrar tal urgencia. Los propios representantes políticos de las regiones de la Europa periférica, reunidos en Galway, han subrayado el auge de movimientos centrífugos y de un antagonismo latente que, cada vez en mayor grado, se manifiestan en la periferia continental con respecto a una integración europea "incapaz de neutralizar las fuerzas de concentración económicas y políticas".

Durante sus sucesivos períodos de sesiones, la Conferencia ha elaborado una verdadera "doctrina" de la ordenación del territorio europeo: política global de la ordenación del territorio a nivel de la Europa democrática; política fundada a la vez en la efectiva participación de los ciudadanos -y, por tanto, de sus colectividades organizadas, municipios y regiones- y en el establecimiento de una autoridad *real*, capaz de seguir una política decidida que tome en

---

(5) Órgano ejecutivo y decisorio del Consejo de Europa, compuesto por los Ministros de Asuntos Exteriores de los 21 Estados miembros actualmente integrantes de aquél, quienes, por sí o por sus delegados (de ordinario, los Representantes Permanentes de cada país cerca del Consejo), se pronuncian sobre las Recomendaciones, Resoluciones, dictámenes, informes, propuestas, etc. de los demás órganos del Consejo (N. del T.).

cuenta las causas profundas de las desigualdades regionales: no solamente el liberalismo económico, sino también los factores geográficos y físicos y, sobre todo, el centralismo que "en muchos países se opone todavía a un auténtico reconocimiento de las comunidades humanas regionales".

Para asegurar este reconocimiento de la Región no basta una simple desconcentración de los poderes centrales: "La autonomía regional -declara la Conferencia de los Poderes locales y regionales de Europa en su Resolución 67 de octubre de 1970, presentada por el Sr. G.A. Chevallaz, ex-Presidente de la Confederación Helvética- significa más que la descentralización de la Administración estatal, pues implica la elección por sufragio universal, directo o indirecto, de las autoridades deliberantes y ejecutivas regionales, la estrecha cooperación con los municipios, la participación en las decisiones del Estado nacional y la *representación cerca de las instituciones europeas*".

#### 4. LA REPRESENTACION DEL PODER REGIONAL CERCA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Por inesperado que resulte para algunos grandes hierofantes de la ortodoxia europea, quienes, desde los tiempos de "L'Orangerie" (6), han decidido, de una vez por todas, no esperar nada del Consejo de Europa, ha sido éste quien en 19 de febrero de 1975, por una Resolución del propio Comité de Ministros, ha establecido, formulado y consagrado el *principio de la representación del Poder regional en el plano de las instituciones europeas*. La Resolución 4/1975, en efecto, modifica la Carta de la antigua Conferencia europea de los Poderes locales disponiendo que ésta "representará", en lo sucesivo, no sólo a dichos Poderes, sino también a "los Poderes regionales de los Estados miembros". De aquí en adelante, la Conferencia, institucionalizada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 13 de septiembre de 1961, se convertía en "Conferencia de los Poderes locales y regionales de Europa".

Importante y decisiva etapa la del reconocimiento, por los 21 Estados miembros del Consejo de Europa (y, por tanto, de los 10

---

(6) "L'Orangerie" es un parque de Estrasburgo muy próximo a la sede del Consejo de Europa, en el cual se celebró una reunión de federalistas, en 1955, que se mostraron críticos respecto a dicho Consejo. (N. del T.).

Estados miembros de la Comunidad Europea), del principio de la representación institucional de las regiones en el plano europeo, del principio de la participación del Poder regional en la reconstrucción de Europa; decisión, ¡ay!, de la que, por su conformismo, ni el mundo político europeo (incluyendo los movimientos federalistas) ni el mundo universitario han medido aún todo el alcance, privándola así parcialmente de efectividad; y (lo que es más grave y no ajeno a lo anterior) decisión mal recibida por ciertos movimientos europeos de poderes locales, ya que:

1, para unos, esta decisión abre a las Regiones la puerta de las instituciones europeas, a costa -según piensan- de las posiciones que en ellas han conseguido los municipios;

2, para otros, consagra al Consejo de Europa como base logística de la Europa de las Regiones y de los Municipios, siendo así que ese Consejo es una institución pobre, que no dispone de los medios y de las facilidades financieras de la Comunidad Europea, y, finalmente,

3, para otros, dominados por los países ricos, tal decisión hace de la Europa de los derechos humanos (representada por el Consejo de Europa) el trampolín de donde pueden partir las críticas de las Regiones de la "Segunda Europa" respecto al Mercado Común y a ciertos "establishments" de ese "polígono de las grandes repúblicas urbanas en que se concentran las poblaciones, los poderes políticos y los medios financieros" (7).

Decisión, por el contrario, saludaba con esperanza, en enero de 1978, por los representantes de las Regiones, reunidos en Burdeos por el Consejo de Europa: "Debiera pensarse en la participación de las Regiones, en una Europa unida, mediante una segunda Cámara europea compuesta de representantes locales y regionales", si bien -añade la Convención de Burdeos- "la Conferencia de los Poderes locales y regionales de Europa constituye ya un foro europeo oficial para las regiones y los municipios.

## **5. LOS PADRES DEL SENADO DE LAS REGIONES**

Como ya hemos dicho, G.A. Chevallaz, ex-Presidente de la Confederación Helvética, en virtud de un magistral informe elevado

---

(7) Declaración de Galway.

el 29 de octubre de 1970 a la 8ª sesión de la Conferencia de los Poderes locales, fue quien hizo aprobar por ésta el principio de la representación de las regiones en las instituciones europeas. La Resolución 67, entonces adoptada, solicita del Comité de Ministros del Consejo de Europa "que considere a las regiones y a los municipios (8) como copartícipes políticos ("partenaires") de los Estados y de las *instituciones europeas* y, por tanto, los llame a *participar, a través de una representación apropiada, en las decisiones de aquéllos y de éstas*".

Dos años después, la Conferencia iría más lejos al precisar, en su Resolución 73 de 1972, que la organización política de Europa, para garantizar su unidad y su diversidad dentro del respeto a la democracia, deberá inspirarse en "ciertos principios permanentes de la doctrina federalista" y prever una "Cámara de los Estados y de las Entidades regionales y locales" junto a una "Cámara popular en el seno del Parlamento europeo".

A raíz de la Convención de Galway, las autoridades regionales de la Europa periférica han motivado y hecho suya esta reivindicación. "Ahora que el Parlamento europeo se apresta a ser elegido por sufragio universal, y las grandes zonas urbanas de la Europa Central van a hacer sentir en él el peso de su población -en 1990, el 40% de la población de la Comunidad Europea estará concentrado en el 9% de su territorio-, conviene que las regiones periféricas y las menos pobladas ponderen la importancia de una representación colectiva e institucionalizada de todas las Regiones de Europa; representación que podría adoptar la forma de una Segunda Cámara, de un Senado de las Regiones".

Las regiones, como señala la Declaración de Burdeos, pueden ser la cantera de una representación de los ciudadanos europeos, no en tanto que individuos (como sucede en el marco del Parlamento elegido por sufragio universal), sino en tanto que miembros de comunidades vivas: "Un parlamento europeo elegido por sufragio universal deberá tener como complemento la partici-

---

(8) El término "regiones", en el léxico del Consejo de Europa, abarca ordinariamente -mientras del contexto no resulte otra cosa- a todas las Entidades territoriales intermedias entre los Municipios y el Estado, y, por consiguiente, a las regiones propiamente dichas y a las provincias, departamentos, condados, etc., en tanto que Entidades con personalidad y Administración propias. En cambio, el término "local" se usa a veces -indebidamente- como sinónimo de "municipal". (N. del T.).

pación de las Regiones, institucionalizada a escala europea; la cual tendría, entre otras ventajas, la de contrabalancear la representación en dicho Parlamento de las regiones periféricas o de poca densidad de población, dando así la posibilidad de hacer oír su voz a las regiones no representadas o insuficientemente representadas en aquél”.

En el discurso que, en 31 de enero de 1978, pronunció ante la Convención de Burdeos el que fuera primer Presidente de la Conferencia de Poderes locales, Sr. Chaban Delmas, presidente de la Asamblea Nacional francesa, reiteró su bien conocida opción por una Segunda Cámara europea, preguntándose “si no habría sonado, para la Conferencia, la hora de dar un nuevo paso hacia el objetivo que ella se había propuesto desde el primer momento: el de jugar, respecto a la Asamblea europea elegida por sufragio universal, el papel de Segunda Cámara o, al menos, el de una sección de esa Segunda Cámara, de un Senado europeo”.

El Alcalde de Burdeos, en tanto que presidente de la Región de Aquitania, había ya precisado que “no se trataría de un peligroso corto-circuito entre Europa y Región, del que sería víctima la institución nacional; sino que el fin perseguido es permitir a las Administraciones regionales que se oiga su voz en los problemas y en las orientaciones que inciden decisivamente sobre el destino de aquéllas”.

Otro padre del Senado de Europa ha sido Fernando Dehousse. Los militantes del Movimiento europeo, así como los ex-miembros de la difunta Asamblea *ad hoc* y los primeros representantes en el Parlamento europeo, recuerdan aún las elocuentes y documentadas intervenciones del antiguo presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que fue también el primer ponente del Parlamento europeo elegido por sufragio universal. El gran europeo y senador valón declaraba ante la Asamblea general de los Municipios de Europa, celebrada en Lieja el 3 de julio de 1958: “Tengo confianza en el espíritu de progreso de las Comunidades Europeas y en la sagacidad de sus dirigentes, quienes tienen un sentido demasiado elevado de los valores europeos para no darse en seguida cuenta de todo lo fecunda que resultaría su colaboración con los Poderes locales (...). Y permítaseme añadir que podría ser peligroso abandonar la recién políticamente organizada Europa a los arrebatos de una Cámara única. Si esto es así, ¿cómo concebir la segunda cámara? De ello se ha preocupado el Movimiento europeo, el cual, en el imponente congreso que ha



celebrado en Roma, el pasado año, bajo la presidencia de Robert Schuman, ha hecho suya una propuesta que le he presentado y que me interesa mucho: la de reservar un puesto importante, en el Senado de la Comunidad, no sólo a los Estados en cuanto tales, sino también a las provincias y a los municipios". Y añadía Fernando Dehousse: "Resulta interesante releer hoy las deliberaciones que han preludiado la victoria de esta idea. No aparece en ella ninguna voz discordante. El principio en cuestión se aprobó por unanimidad, y tengo la debilidad de creer que tal principio se sitúa en la línea de toda vuestra acción, de la que es su deseable y necesario coronamiento y que, en los años venideros, será el blanco hacia el cual, a través de las contingencias de la vida cotidiana, no cesarán de dirigirse vuestras miradas".

No podríamos citar aquí a todos los que se han pronunciado por una Segunda Cámara europea de las Regiones y de los Poderes locales; pero, no obstante, cuidaremos de mencionar al antiguo presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, *Jean Rey*, quien, en un importante discurso pronunciado en Estrasburgo en 1978, se declaró convencido de que "después de la elección del Parlamento europeo, y a más o menos largo plazo, surgirá la exigencia de la creación paralela de una segunda cámara: la Asamblea de las Regiones". E igualmente la declaración del antiguo canciller *Willy Brandt* ante la Asamblea General de los Municipios de Europa (La Haya, 1979), en la que él también saludaba la perspectiva de una Cámara europea de las Regiones. O la de Pierre Uri, uno de los Padres del Tratado de Roma, a quien, en su informe sobre la Unión Europea (presentado en 1978 al Sr. Tindemans, en nombre del Intergrupo europeo del Consejo económico y social francés), se manifestaba en favor, frente al Parlamento europeo, "de una Cámara de las Regiones en la cual las dificultades propias de cada rincón de Europa puedan ser enérgicamente invocadas, así como la necesidad de un reequilibrio". (Volveremos luego sobre el importante análisis y las sugerencias del Sr. Uri.)

Mas, ¿cómo cerrar mejor tal lista que con un nombre tan inesperado aquí -sin dejar de hacer autoridad en materia de integridad nacional- como el del mismo general De Gaulle?. En su célebre entrevista del 25 de febrero de 1953, en la que analizaba "todas las razones que tiene Europa para marchar hacia la unidad", no dejó de poner, al lado de "una asamblea procedente del sufragio universal" y entre las instituciones confederales de las que le

parecía necesario dotar a la alianza de los Estados libres de Europa, "otra asamblea representativa de las realidades regionales, económicas, intelectuales y morales de los Estados participantes" (9).

## 6. SENADO DE LOS ESTADOS O SENADO DE LAS REGIONES

A lo largo de este impresionante cortejo de tomas de posición -que, por otra parte, queda sin completar- se trasluce cierta vacilación en cuanto a la exacta naturaleza de la segunda cámara que se preconiza. ¿Se trata de un Senado de los Estados, en el que se da cabida a las Regiones, o de un Senado de las Regiones, en el que se da cabida a los Poderes locales? ¿O quizá de otra cosa distinta? Mas, en realidad, ¿de qué otra cosa podría tratarse sino de establecer, según el viejo esquema federalista, frente al *principio comunitario* -global, cuantitativo, representado por la voz del pueblo europeo expresada por el sufragio universal-, el *principio personal*, cualitativo, individual, representado por los delegados de las unidades básicas, por los representantes de cada elemento integrante, Estado o Región? Sin vacilar descartamos el Senado de los Estados. Algunos dirán que ya existe, pues éstos se hallan ampliamente representados desde el momento que el Consejo de Ministros (10) se integra por los portavoces estatales. En efecto, ya se mire al Consejo de Ministros como un ejecutivo o como un Bundesrat (11) en miniatura -o de más amplio alcance que éste-, lo que importa retener es que representa a los Estados y, en consecuencia, éstos se encuentran confortablemente representa-

---

(9) No hemos querido que el nombre de Jean Bareth figurase en el mismo plano que los ya citados. El no pertenecía a la clase de lo que hemos convenido en llamar "los políticos". Y, sin embargo, ¿cómo no mencionar aquí a quien fue el primer secretario general y uno de los fundadores principales del "Consejo de Municipios de Europa"? Jean Bareth debe ser considerado, junto con sus amigos del "número 9 de la calle Auber", como uno de los grandes inspiradores, en el movimiento europeo siguiente a la guerra, de la idea de una segunda cámara representativa de las Entidades territoriales. Ya en 1952, en Palermo, consiguió que sus amigos aprobaran el principio de una Asamblea europea de los Municipios y las Regiones. En la actualidad, el Consejo de Municipios de Europa parece dejarse llevar por la tentación de presentarse a sí mismo como la organización representativa de los Poderes locales en Europa. Pero es difícil querer simultáneamente mantenerse como movimiento militante y aspirar al papel de una institución oficial.

(10) Se refiere al Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea. (N. del T.).

(11) Así se denomina, como es sabido, el Consejo Federal de la República Federal Alemana, elegido por los Gobiernos de los Länder o Estados federados. (N. del T.).

dos en la Comunidad Económica Europea. Pero no sucede así con las Regiones, ni tampoco con los Parlamentos nacionales. Y entramos aquí en una problemática que apenas si ha sido abordada hasta ahora.

¿Qué sucede con los Parlamentos nacionales que, hasta junio de 1979, estaban representados, a nivel europeo, en el Parlamento europeo, y ahora ya no lo están, sino en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa? ¿No son de prever y de temer eventuales conflictos de competencia entre un Parlamento europeo elegido por el pueblo de Europa según motivaciones más o menos europeístas -en todo caso globales- y los Parlamentos nacionales elegidos según inspiraciones nacionalistas a veces centrífugas? ¿Dónde estaría la clave de tales conflictos, que mañana podrían ser graves? En la actual situación del sistema electoral del Parlamento europeo- si es que puede hablarse aquí de un sistema electoral común- podría vacilarse en admitir una homogeneidad parlamentaria europea; pero es innegable que lo que el Parlamento europeo ha perdido en cohesión por la diversidad de modalidades electorales, lo ha recuperado ampliamente por la fuerza integradora de los partidos políticos transnacionales y, en último término, supranacionales. ¿Es que las estructuras europeas de los partidos políticos no van imponiéndose progresivamente a las estructuras nacionales? ¿Es que no asistiremos entonces, en ciertos países (y hasta en ciertas regiones) a una floración de diputados independientes o "sin etiqueta", que pesará sobre las orientaciones y el espíritu de los Parlamentos nacionales e incluso de los regionales?.

Como quiera que sea, así como se descarta la constitución de una segunda cámara basada en los Gobiernos estatales, podría parecer justificada una representación de los Parlamentos nacionales. Pero el problema fundamental permanece: si el desarrollo equilibrado de las regiones es ciertamente el objetivo principal y la clave de bóveda del edificio comunitario, ¿cómo asegurar la expresión de los primeros interesados, de los representantes regionales, sino en virtud de una instancia representativa de las Regiones, de un Senado de las Regiones?.

No es casualidad que entre las modalidades del voto aplicadas a raíz de la elección de 1979 (12) se compruebe cierta tendencia

---

(12) La del nuevo Parlamento europeo. (N. del T.).

-y en países en que esto no se habría sospechado, como por ejemplo en Italia (13)- a evitar las circunscripciones locales o regionales. La voluntad de ciertas corrientes y estructuras nacionalistas de obstaculizar toda presencia regional a nivel europeo se ha unido al deseo de algunas corrientes federalistas, las cuales estimaban que si se quería que el Parlamento europeo "contribuyera a integrar a Europa en vez de acentuar sus divisiones" era preciso evitar representaciones que fueran puramente locales o regionales. De ahí que hoy aparezca tanto más urgente la necesidad de un segundo paso.

Tomamos de Pierre Uri (14) los argumentos en pro de una Cámara de las Regiones:

"Frente a esa Asamblea que sería la expresión de una Europa unidad (el Parlamento salido del sufragio), es preciso asegurar la manifestación de sus diversidades, prever otro recinto en que las dificultades propias de cada rincón europeo puedan ser energicamente expuestas, así como la necesidad de un reequilibrio. Una Cámara de las Regiones respondería a tal objetivo. Sin embargo, es preciso definir el concepto de región de modo que no vuelvan a reproducirse, a nivel europeo, ciertos enfrentamientos que desgarran a algunos de los países miembros (...) Para evitar ese obstáculo, bastará considerar las regiones tal y como administrativamente se definen en cada país (...), aunque cuidando de evitar ciertas distorsiones como las comprobadas en Alemania, donde la representación igual para Länder de importancia y población muy desiguales conduce a otorgar un voto decisivo, en el Bundesrat, a los más pequeños de ellos. Al no resultar homogéneas las divisiones territoriales, se les atribuiría de uno a cuatro representantes, según su población, con un mínimo a fijar para aquellas que, como Luxemburgo, constituyen un país. Y para que los puntos de vista regionales estuvieran representados lo mejor posible, el sufragio indirecto podría ofrecer la mejor solución: los representantes en la Cámara de las Regiones serían nombrados por los órganos regionales elegidos mediante sufragio (...). La Cámara de las Regiones podría ser llamada, no precisamente a aprobar leyes, sino a vetarlas cuando no tuvieran en cuenta las exigencias vitales

---

(13) Las circunscripciones electorales no se han atendido aquí a las divisiones regionales, y han quedado reducidas a cinco.

(14) En su informe a los miembros del Intergrupo europeo del Consejo Económico y Social.

de ciertas zonas; derecho de veto que ejercería mediante una mayoría calificada”.

Resulta impresionante, para el autor de estas líneas, el comprobar hasta qué punto las ideas de un técnico de la Comunidad Europea como Pierre Uri se acercan a las elaboradas, a lo largo de los años, en torno a las grandes reuniones regionalistas, y, más recientemente, en las principales organizaciones regionales europeas (periféricas, fronterizas, alpinas, etc.) (15).

Trátase ciertamente de hacer oír la voz de las regiones, de que se escuchen “con fuerza” las dificultades propias de cada rincón, de participar en la fijación de la política y de los programas de desarrollo territorial equilibrado; pero, en último término, no tanto de aprobar leyes como de rechazarlas -si cabe hablar así- mediante un voto calificado. Trátase también, ciertamente, de acoger a los diputados mandatarios de las Regiones, que informan a sus respectivas asambleas regionales elegidas por sufragio y que son nombrados por éstas. Trátase, en suma, de Regiones como las que ya existen, tal como son reconocidas por los Estados (o que podrían serlo ulteriormente) y, en consecuencia, conservando su actual demarcación, que, por otra parte, podría ser reconsiderada - en todo momento, añadiríamos nosotros- a solicitud, democráticamente expresada, de las poblaciones interesadas. No se trataría, en todo caso, de ciertas regiones míticas, ni tampoco de las que habrían de constituirse por porciones de cinco millones de habitantes (como algunos han propuesto en Bruselas), ni de las que fueran resultado de algunas yuxtaposiciones transfronterizas, cuya realización, si se exigiera como condición previa, remitiría la del Senado *ad calendas graecas*, con gran regocijo de los enemigos de la Región.

¿Cuál sería, en tal sistema, el puesto reservado a los Poderes locales? Evidentemente, los municipios, los aproximadamente cien mil municipios con que cuenta la Europa libre no podrían reivindicar una representación igual que la de las Regiones europeas. La representación de dichos Poderes a nivel europeo, mucho más que a una representación de intereses afecta al logro de cierta disposición de espíritu, de ciertos puntos de vista en las instituciones europeas: trátase de introducir en las asambleas europeas el principio de la autonomía local, de la autonomía municipal, de la

---

(15) Agrupadas hoy en el BLORE (“Bureau de liaison des organisations régionales européennes” -Oficina de enlace de las organizaciones regionales europeas).

autogestión municipal. Esa disposición de espíritu, participe de la esencia misma de los principios del Consejo de Europa (derechos humanos y libertades fundamentales) y participe también del principio comunitario, debe, en efecto, estar presente; y puede estarlo a través de los delegados de las Regiones, para lo que bastaría prever que los representantes de los Parlamentos regionales pudieran ser elegidos entre los miembros de las Corporaciones locales, responsables de los municipios, en la proporción que cada Región determinase según su propio criterio y su tradición municipal.

## **7. ¿ESTAMOS AUN LEJOS DE UNA INSTITUCION SEMEJANTE?**

El segundo apartado del párrafo A del art. 1º de la Carta constitucional otorgada a la Conferencia de los Poderes locales y regionales de Europa por los Gobiernos representados en el Comité de Ministros del Consejo de Europa establece que “la Conferencia representa a los Poderes locales y regionales de los Estados miembros (...)”; y los apartados siguientes precisan que “tiene especialmente por objeto transmitir al Comité de Ministros y a la Asamblea Consultiva (16) su parecer sobre las medidas susceptibles de repercutir en la vida de las Entidades locales y regionales y de implicar su responsabilidad respecto a su población y a los Gobiernos - Tiene también informados a los Poderes locales de los progresos de la integración europea y se esfuerza en interesarles por el ideal de la unidad europea.- La conferencia, conforme a sus atribuciones y con las modalidades determinadas por el Comité de Ministros, contribuye a las relaciones del Consejo de Europa con las Comunidades Europeas”.

En una carta cursada a los dirigentes de la Conferencia algunos meses antes de su elección, el luego presidente de la misma, Bernard Dupont, diputado del cantón del Valais en el Consejo Nacional helvético, formula su posición en los siguientes términos:

“El nombre mismo de ‘Conferencia’ de los Poderes locales y regionales de Europa me parece ocasionado a producir confusión y perplejidad en muchos espíritus y en el gran público acerca de la exacta naturaleza de nuestra institución, pues demasiados organismos, incluso simples manifestaciones efímeras, llevan el nombre de Conferencia. Por el contrario, esta denominación no

---

(16) Hoy Asamblea Parlamentaria. (N. del T.).

traduce el carácter permanente y la representatividad democrática de la Conferencia a que me refiero; por eso estimo que ha llegado el momento de modificar el título de nuestra institución y encontrar un nuevo nombre que refleje su verdadero carácter; propuesta que debería acompañarse de la relativa a la designación de las delegaciones nacionales en aquélla.- La elección de este nuevo nombre exigirá seguramente una consulta previa con la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros, pues su acuerdo sobre este proyecto es esencial.- A este respecto es probablemente difícil inclinarse hacia la denominación de 'Asamblea representativa de las autoridades regionales y locales europeas', pues corre el riesgo de confundirse con la de la Asamblea Parlamentaria. Por mi parte, pienso en un apelativo como el de 'Cámara de los Municipios y de las Regiones de Europa', o incluso en el de 'Gran Consejo o Senado de las Regiones y Municipios de Europa' ”.

El cambio de nombre es, evidentemente, una de las primeras condiciones para que la Conferencia llegue a ser esa segunda cámara pedida por la Convención de Burdeos. Sin embargo, la condición principal reside -como el propio Bernard Dupont lo señala en su carta- en los procedimientos de designación de las delegaciones nacionales. “En nuestra calidad de representantes surgidos de elecciones locales o regionales debemos insistir, por otra parte, en que los procedimientos de designación de las delegaciones nacionales en nuestra Conferencia sean transparentes e indiscutibles, de modo que respondan verdaderamente a las condiciones establecidas por la Carta”. Actualmente, esos procedimientos son muy variados. En principio, dependen de la decisión gubernamental, pero generalmente se basan en arreglos convenidos entre las asociaciones nacionales de Poderes locales, o bien entre los grupos políticos en el seno del Parlamento nacional.

En un artículo dedicado a la “Representación de la Europa de las Regiones y de los Municipios”, en el número de 1978/1979 del *Anuario Europeo*, tuve ocasión de escribir:

“La importancia ya adquirida por esta institución, las considerables virtualidades que le son propias y la gravedad de las negativas consecuencias de las anomalías señaladas, justifican cumplidamente que se ponga remedio a las mismas. Tras la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo, ¿no ha llegado ya el momento de que, a iniciativa gubernamental, los Parlamentos nacionales establezcan sobre bases equitativas los procedimientos de designación de las delegaciones nacionales en la Conferen-

cia, como están facultados por el art. 2º-a) de la Carta?”. En efecto, puede uno preguntarse qué podría impedir mañana a un Parlamento determinado decidir que los delegados de su país en la Conferencia fueran designados, en lo futuro, por los Consejos o Parlamentos regionales (sobre la base de proporcionalidad con la respectiva población). Y no es de ningún modo necesario que tal decisión se adopte en todos los países, pues basta con que se tome en los dotados de estructura regional (17), mientras que los carentes de ella continuarían designando sus delegaciones sobre la base de las asociaciones nacionales de Poderes locales. Análogamente, nada obliga a que esa decisión se tome simultáneamente en todos los países con aquella estructura, sino que uno de los mismos puede tomar la iniciativa, que los otros podrían secundar bajo la presión del ejemplo y del precedente. Cabe también hoy, por otra parte, que un Consejo regional, en un país determinado, tome la iniciativa de designar sus delegados (18) en proporción al número de puestos a que tiene derecho; y tal Consejo regional desencadenaría, por sí solo, el proceso de implantación del Senado de las Regiones.

En el fondo, lo que más escasea en el mundo regionalista no son los hombres políticos audaces, aptos para sacar el mayor partido de las amplias posibilidades que ofrecen las Constituciones, las leyes y los reglamentos. “No se os privará de vuestras libertades” -se ha dicho- “sino que vosotros mismos dejaréis que fenezcan”. ¡Hay tantas iniciativas regionalistas que podrían tomarse en el presente marco legal, y que no se toman por falta de imaginación y de audacia!.

El Senado de las Regiones está, pues, a nuestro alcance, y podría así nacer en el seno del Consejo de Europa. ¿Qué demócrata, qué persona convencida de la superioridad de los criterios sobre los que esta institución se funda, de la superioridad de los derechos del hombre y del espíritu sobre los criterios propios de la Economía, podría considerar anormal tal hecho? La Europa de las Regiones, de las libertades regionales y locales, ¿no tiene su puesto en el marco de la Europa de los Derechos Humanos?.

---

(17) En el momento actual, tales países se limitan a Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, República Federal de Alemania y Suiza, y, hasta cierto punto, al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda.



¿Qué impediría, a ese Senado de las Regiones constituido en el marco del Consejo de Europa, establecer todos los contactos necesarios con los organismos de la Comunidad Económica Europea? ¿No prevé el art. 230 del Tratado de Roma la posibilidad de acuerdos entre dicha Comunidad y aquel Consejo? Y el apartado quinto del párrafo a) del art. 1º de la Carta de la Conferencia ¿no establece que ésta “contribuirá, conforme a sus atribuciones y según las formas determinadas por el Comité de Ministros, a las relaciones entre el Consejo de Europa y las Comunidades Europeas”? ¿No sería posible concertar un “acuerdo parcial” u otro cualquier arreglo entre los países miembros del Consejo de Europa, para que las votaciones relativas a las actividades de la Comunidad Económica Europea se organizaran fundamentalmente entre los delegados regionales de los países miembros de la misma, hoy diez y mañana doce de los veintiún países miembros del citado Consejo?.

## **8. EL CONSEJO DE EUROPA ¿SENADO DE EUROPA?**

¿Como no percibir la importante significación que se atribuiría al hecho de que el Senado de la Europa de las Regiones -asamblea representativa de los Parlamentos regionales- figurase en las estructuras del Consejo de Europa al lado de la Asamblea Parlamentaria -asamblea representativa de los Parlamentos nacionales?- No tendríamos entonces, en estas dos asambleas, las dos Cámaras de unas Cortes de Europa, de la gran Europa democrática? El Consejo de Europa, de la Europa de los Derechos Humanos, de la Europa de la Cultura, de la Europa libre, ¿no estaría entonces en disposición de funcionar como un verdadero Senado de la Europa comunitaria en virtud de mecanismos apropiados (votos limitados, en ciertos casos, a los países miembros de la Comunidad)? ¿No habríamos encontrado entonces la solución a ese peligroso dualismo entre la Europa de la Economía -la Europa de las Comunidades- y la Europa de la Cultura -la del Consejo de Europa? ¿Es que nosotros, los europeos, hemos llegado a tal punto que ya no nos preocupa la suerte de la Europa de los Derechos Humanos?.

