

FEDERALISMO, REGIONALISMO Y PEQUEÑOS ESTADOS EN EUROPA

I. Introducción: actualidad, problemas, legitimación y métodos (en especial, de la comparación jurídica)	135
II. Inventario: federalismo-regionalismo y democracia en Europa	139
1. Observación previa: precisión del tema; los dos niveles (el Estado constitucional nacional y europeo)	139
2. El nivel del Estado particular (“microestructura”)	143
3. El nivel europeo (“macroestructura”)	156
III. Objetivos y propuestas de política constitucional y de política europea: la Europa de los ciudadanos, de los ayuntamientos, de las regiones, y de los Estados miembros y Estados federales	161
1. Fortalecimiento de las estructuras federales/regionales en cada Estado europeo; dotar de eficacia a la democracia en el tipo “Estado constitucional europeo”	162
2. Fortalecimiento de los elementos federal/regional y democrático a nivel europeo	162

FEDERALISMO, REGIONALISMO Y PEQUEÑOS ESTADOS EN EUROPA*

I. INTRODUCCIÓN: ACTUALIDAD, PROBLEMAS, LEGITIMACIÓN Y MÉTODOS (EN ESPECIAL, DE LA COMPARACIÓN JURÍDICA)

La actualidad de nuestro tema apenas podría ser mayor: entre el acuerdo del Espacio Económico Europeo (EEE), del 22 de octubre de 1991 y el Consejo Europeo de Jefes de Gobierno de la Comunidad Europea en Maastricht el 9 y 10 de diciembre de 1991, en medio del colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el nuevo rumbo en la Europa del Este y en sus países, que quieren regresar “a Europa” en nombre de los derechos humanos y de la democracia, de la dignidad humana y de la economía social de mercado, en nombre, por tanto, del tipo europeo-americano “Estado constitucional”, y por supuesto también en atención a las gigantescas dificultades económicas y ecológicas que allí hay, y en atención a la guerra civil en una Yugoslavia que está desintegrándose aquí, ante la puerta de nuestra casa, realmente ya en la “casa europea”.

La actualidad de nuestro tema es ya evidente en los grandes textos: los documentos esperanzadores de las Conferencias de Continuación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, por ejemplo las Declaraciones de Copenhague y París (1990), así como el texto del encuentro cultural de Cra-

* Este trabajo fue publicado anteriormente en alemán como “Föderalismus, Regionalismus, Kleinstaaten – in Europa”, *Die Verwaltung*, núm. 25, 1992, pp. 1 y ss.

covia (1991). Puede ser que jurídicamente sean mero “*soft law*”, pero políticamente crean un “espacio cultural europeo” que exige de todas las ciencias que pongan a su servicio todos sus métodos, y que nos afecta a todos nosotros también personalmente en lo más íntimo.

Pero, ¿qué constituye la legitimación de nuestro círculo? Personalmente, está tan conexionado que los límites del ámbito profesional, de los partidos políticos, de los países y del ámbito de la política son conscientemente traspasados. La idea directiva fue, y sigue siendo, un pluralismo que también está a favor de la variedad y la unidad de Europa. Italia, Suiza, Francia y Austria, España y los Países Bajos, también Checoslovaquia y Hungría están, aquí y hoy, representadas.

El círculo de los profesores de derecho político no está constreñido a una “escuela” o a una orientación; los políticos no portan sólo el “*couleur*” de un partido político; todo unifica el trabajo común por el proyecto, hoy universal, “Estado constitucional”, así como al vínculo a dicho proyecto. Este es patrimonio cultural y mandato a la humanidad, una y otra vez puesto en peligro, y que ha surgido con bastante esfuerzo en grandes fechas, desde mi 1776-1787 hasta 1789, desde 1848 hasta 1945 y así siguiendo hasta hoy, y que se sigue desarrollando (un periodo comienza con Grecia en 1975, el más reciente con Hungría en 1989).

Vivimos en una “hora mundial del Estado constitucional” desde la cual las ideas reformistas de A. Sajarov y Gorbachov han comenzado su marcha triunfal, e incluso los Estados de partido único de algunos países subdesarrollados de África se transforman en Estados con varios partidos políticos y con reconocimiento de los derechos del hombre, del pluralismo y de la democracia. Son textos clásicos los de un Aristóteles, los de un J. Locke, los de un Montesquieu y J. J. Rousseau, los de un J. Madison y hoy quizás los de un K. Popper y un J. Rawls, que aportan al concepto elementos particulares del Estado constitucional y dan frutos a través de la historia de la cultura; incluso una pintura de Delacroix, un poema de F. Schiller y una sinfonía de

Beethoven “transportan” un trozo del Estado constitucional a través del mundo europeo clásico, y ahora a través del mundo más pequeño, y que se ha transformado en “uno”, del planeta azul de hoy en día.

Nuestra legitimación aquí consiste, por tanto, en la constante búsqueda de la verdad que obliga a todas las disciplinas sectoriales bajo el signo del Estado constitucional; y el esfuerzo por la verdad tiene una relevancia jurídico-constitucional y jurídico-política, luego refrendada por la personalidad de V. Havel. Pero, ¿poseemos también la legitimación para una “Declaración de Vigoni”? Esto es algo que debe elaborar la discusión actual.

Unas últimas palabras (introdutorias) sobre la comparación jurídica, a la que corresponde, aquí y hoy, el papel clave. Los “informes nacionales” de muchos países europeos son ciertamente elaborados de manera que buscan un marco de comparación y crean una base para la comparación; en parte, también presuponen todo ello, sobre todo en materia de federalismo y democracia, y ello en atención a la Europa que está surgiendo. Esta comparación quiere hacer fructíferas las *experiencias*; hace mucho tiempo ya se podría haber hecho consciente el lado científico-experimental de la labor jurídico-constitucional.

El inmenso patrimonio de solución de problemas que está “almacenado” (textual, dogmática, jurisprudencial y políticamente) en los diferentes Estados constitucionales europeos debe abrirse de tal manera que se encuentre la solución que resulte ser la relativamente mejor. Esta tarea de optimización tiene sus directrices en las máximas, relativas a la premisa antropológico-cultural de la dignidad humana, de la justicia y el bien común. Sus particulares criterios procesales y materiales son tan discutidos desde la antigüedad hasta hoy, como indudable es que fundamentan el Estado constitucional, las estructuras constitucionales nacionales, como también las de nivel europeo por crear (Consejo de Europa, Convenio Europeo de Derechos Humanos, Comunidad Europea, Espacio Económico Europeo, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). Recientemente, y esto ha

probado la fuerza de fascinación de la palabra, del concepto y del símbolo “Estado de derecho”: en la Europa del Este ha quedado escrito en las banderas de las reformas y en los textos de las Constituciones, como por ejemplo en el proyecto constitucional del Sejm en Polonia (1991), en el proyecto del foro de ciudadanos de Checoslovaquia (1991), antes ya en Hungría (1989), igualmente en el proyecto constitucional de Rumanía (1991: “governed by the rule of law”).

Esta comparación jurídica al servicio de las estructuras del Estado constitucional, sin embargo, sólo puede tener éxito como comparación cultural: los contextos culturales de los textos y principios jurídicos, de las reglas y asertos jurisprudenciales, contribuyen esencialmente a caracterizar los contenidos, y por ello, aun con toda la universalidad del tipo “Estado constitucional”, no puede pasarse por alto la individualidad de sus ejemplos nacionales. La nivelación sabionda de las peculiaridades (por ejemplo, a partir de Bruselas) sería contradictoria con la variedad del espacio cultural europeo.

También debe compararse lo desigual como tal. Así, hay muy diferentes vías para dotar de efectividad a la justicia y al bien común en el marco del Estado constitucional y en el espacio cultural europeo; hay variantes (buenas y malas) en materia de federalismo y democracia, significativamente, por ejemplo, entre Alemania y Suiza. Sin embargo, se puede y se debe continuar la búsqueda, como yo propuse igualmente en la *Europäische Grundrechte Zeitschrift* en 1991,¹ de un “derecho constitucional común europeo” y podemos y debemos servirnos conscientemente, en el proceso de hallazgo del derecho en que consiste en interpretación, de la comparación jurídica como “quinto” método de interpretación tras los cuatro clásicos de Savigny.²

¹ “Gemeineuropäisches Verfassungsrecht”, *Europäische Grundrechtszeitschrift*, 1991, pp. 261 y ss; para Polonia, se concretiza en *Rechtstheorie*, 1991, fascículo 4.

² Así, mi postulado en: “Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat”, *Juristen Zeitung*, 1989, pp. 913 y ss.

El tipo “Estado constitucional” en su conjunto, y en lo particular de sus elementos como los derechos del hombre, la democracia, y también el federalismo o al regionalismo, se desarrolla en una comunidad mundial de producción y de recepción en la que la comparación jurídica opera en parte de manera político-constitucional, y en parte interpretativamente, y en la que comunidad internacional y la comunidad nacional de científicos juega un rol no pequeño en el marco de la sociedad abierta de los constituyentes y los interpretes constitucionales.

II. INVENTARIO: FEDERALISMO-REGIONALISMO Y DEMOCRACIA EN EUROPA

1. *Observación previa: precisión del tema; los dos niveles (el Estado constitucional nacional y europeo)*

Los dos conceptos principales del tema de nuestra Conferencia son “federalismo” y “democracia”, y están vinculados, limitándose el uno al otro, a Europa. Se hacen necesarias algunas precisiones: hay que incluir, desde el principio, al regionalismo, porque constituye un elemento estructural autofertilizante del Estado constitucional y no debería considerarse simplemente como “estadio de transición” al federalismo, si bien puede serlo ocasionalmente, quizás en España, apenas en Italia.

Siempre puede haber Estados constitucionales que se estructuren regionalmente, pero no quieran llegar a ser un Estado federal. Viceversa, alguna vez pueden también existir ambos: el regionalismo transfronterizo de un Estado unitario regionalista con un Estado miembro de una Federación, por ejemplo, evidente en la “Arge Alp”, o en la planeada región europea de Bohemia/Silesia/Sajonia o en la “región de Basilea”. En ocasiones, un Estado miembro puede estructurarse regionalmente (¡esperemos que así sea en el caso de Suebia y de Franconia en Baviera!).

Para cubrir enteramente a nuestro campo de problemas es necesario otro suplemento: cada estructuración territorial de la Europa actual y de su espacio cultural, en mi opinión, debería insertarse desde el principio en los pequeños Estados³ existentes o que posiblemente surjan pronto y hay que pensar no solamente en Liechtenstein, sino que, a la vista de las manifestaciones de desintegración en la Europa del Este, parece que estamos en realidad, quizás, en la ola de un *renaissance* del tipo “pequeño Estado”. Como quiera que se lo defina: a partir del pequeño (y cultivado) espacio o, mucho más correctamente, a partir del número de habitantes (hasta 500,000 habitantes), tendencialmente surgen estructuras en la Europa del Este que tienen mucho en común con los pequeños Estados. Pensemos simplemente en Eslovenia, en parte de Georgia. Algunos de los Estados miembros de una Federación y algunas de las regiones son más grandes que los pequeños Estados. En todo caso, la teoría constitucional que lucha por estructuras (y en) toda Europa, debe estar abierta a estas nuevas estructuras estatales que penetran mucho en Europa y se organizan a su manera. Tampoco hay que perder de vista las construcciones y leyes autónomas de protección de las minorías.

En conjunto, resulta una imagen que, más que ser comprensible con conceptos selectivos, equivale a una escala: va desde las regiones de estructuras minoritarias hasta los pequeños Estados con diversas transiciones, pasando por los Estados-miembros de una Federación. Se trata, sin excepción, de estructuras espacio-culturales de Europa. Ciertamente, se tiene la impresión de que aquí existe una *conexión dialéctica*: cuanto más se une Europa, tanto más se necesita el contraequilibrio a través de unidades más pequeñas, lo que también rige al contrario. Cuanto más se busca la “patria” en lo pequeño, tanto más se transforma Europa en una casa común con muchas habitaciones.

³ *Nota del traductor*: La expresión alemana “Kleinstaaten”, que podría traducirse de forma más convencional como “microestados” (*microstates*), se verá al castellano en lo sucesivo como “pequeños Estados”.

Tras esta aclaración de la dimensión espacial, unas palabras sobre la democracia, que se desplaza al centro del tema de nuestro Congreso. También aquí nos deberíamos mantener abiertos para todo el espectro de variantes de democracia (y de teorías de la democracia) y elaborar ampliamente el inventario. Hay que tener a la vista todas las manifestaciones de la democracia directa e indirecta y todas sus formas mixtas, como también todos los *déficits* de democracia, como son característicos de Alemania y desde luego también de Italia. Mencíonese el dominio de los partidos políticos, que actúan de manera cada vez más arrogante y cada vez se hacen más audaces, dominio que se hace evidente en la frase de los partidos políticos como el “verdadero señor del pueblo”, y aquí se puede pensar en formas plebiscitarias de democracia como contrapoder (en mi opinión, los proyectos constitucionales de los *Länder* germano-orientales desde 1990 operan aquí ejemplarmente).

La conexión sugestivamente propuesta en el tema del Congreso, la relación de condicionamiento entre el federalismo y la democracia, existe, y la teoría de derecho político la ha elaborado desde hace mucho;⁴ desde luego, hay que insertar también desde un principio a las estructuras regionalistas.

Finalmente, unas últimas observaciones preliminares al siguiente inventario, que es posible sólo con palabras-clave. Hay que diferenciar dos niveles en los que se plantea nuestro tema. Por un lado, el del Estado individual. Para cada Estado constitucional nacional hay que elaborar qué desarrollos paralelos (y contrarios) toma aquí el federalismo y sus formas paralelas, por un lado, y la democracia, por el otro lado. Junto a este “micronivel” está el otro, el europeo, al que se puede caracterizar como “macronivel”.

Se hace referencia a la cuestión de cómo se manifiesta aquí el federalismo y sus formas previas y paralelas, sobre todo el regionalismo, y cómo se manifiesta en el derecho europeo el principio

⁴ Cfr., especialmente, Hesse, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18a. ed., 1991, pp. 90 y ss.

democrático y cómo habría que conformar éste en el futuro. Se piensa en la unificación europea, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Consejo de Europa, la Comunidad Europea, el Espacio Económico Europeo, y la Organización para Seguridad y la Cooperación en Europa. No constituyen (¿todavía?) un Estado, pero tienen estructuras constituyentes. Se forman a través de elementos del Estado constitucional como la protección de los derechos fundamentales, las reglas del mercado, los principios del Estado de derecho y las estructuras de democracia (conocidas y criticadas de manera generalizada por ser todavía insuficientes) y de federalismo.

Ambos niveles, el micronivel y el macronivel, deben diferenciarse por más conectados que estén. En principio, fue, desde luego, el nivel de cada Estado, el nivel nacional, la parte “donante”: los órganos a nivel europeo recibieron para el ámbito supranacional (aquí, europeo) particulares principios del Estado constitucional, como el Estado de derecho (“*rule of law*”), las garantías de los derechos fundamentales, los tribunales independientes y, en parte, se copiaron al Estado constitucional. Pero gradualmente, sobre todo hoy, también hay que observar y promover un proceso inverso, y ello no sólo en atención a la construcción del Estado constitucional en los países reformados de la Europa del Este: por medio del Consejo de Europa y del Convenio Europeo de Derechos Humanos, a través de la tan alabada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Luxemburgo y de Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo, y por virtud, aunque sea de modo bastante deficitario todavía, del Parlamento Europeo, se introducen elementos jurídico-constitucionales y estructuras constituyentes desde el nivel europeo en cada uno de los países; desde luego, se orientan también directamente por las Constituciones del Estado constitucional de otras naciones.

Está *conexión de eficacia* de las estructuras constitucionales nacionales y las supranacionales/europeas es altamente dinámica y compleja (se ha hecho ya famosa la “europeización de la doc-

trina del derecho político”). Respecto de nuestro tema, hay que seguir teniendo a la vista que la macroestructura —por así decirlo: la “Europa de nivel alto”— debe “aprender” del federalismo o de sus formas previas o paralelas, y debe organizarse, por ejemplo, de manera regionalista (palabra clave: creación de una cámara regional al nivel de la Comunidad Europea, protección jurídica para las regiones por medio de las controversias orgánicas o federales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, garantías financieras) y, sobre todo, tiene que remover su déficit de democracia. En sentido contrario, hay que esperar que desde el nivel europeo operen impulsos de política constitucional en el interior de los “países miembros”: por ejemplo, en el sentido de una regionalización efectivamente real.

2. *El nivel del Estado particular (“microestructura”)*

A. *Estructuras organizativas internas del Estado constitucional, sus variantes, su trasfondo y sus fases de desarrollo*

a) El *federalismo*: El federalismo —que hoy se halla en primer plano en todo el mundo, y es un descubrimiento de la época de los *Federalist Papers* (1787) y que para muchos es la estructura constitucional deseable para la Europa unida, en primer y último lugar (“El federalismo como base de la democracia europea”)— es un modelo “madurado” dentro de esta Europa con varios estados individuales, y ello por desarrollable y abierto a la transformación que siga siendo.⁵ Desde luego, se presenta como

⁵ De entre la inmensa literatura sobre el estado federal alemán: Hesse, K., *Grundzüge ...*, op. cit., pp. 89 y ss.; Stern, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2a. ed., t. I, 1984, pp. 635 y ss.; Maier, H., “Der Föderalismus: Ursprünge und Wandlungen”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 115, 1990, pp. 213 y ss.; Isensee, J., “Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart”, *AöR*, 115, 1990, pp. 248 y ss.; Häberle, P., “Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat”, 1980. Con la vista en Europa: Schröder, M., “Bundesstaatli-

de muy diversa conformación, y precisamente ello representa una parte de su gran fuerza vital. La Europa del macronivel puede entonces aprender también de él cuando recepciona solamente elementos particulares; así lo muestran de ahora en las estructuras de la Comunidad Europea, que es sabido que todavía no es un Estado federal, sino una “mancomunidad supranacional” (H. P. Ipsen).

En el marco de este inventario de algunas palabras clave sobre la comprensión de las manifestaciones del federalismo del Estado constitucional, de sus tendencias de desarrollo y de su trasfondo y su legitimación. En la Europa del Espacio Económico Europeo, existe el federalismo germano-parlante de Austria-Alemania-Suiza (en cada uno de estos Estados federales, correlativamente, con una fuerza mayor de los Estados miembros), así como el Estado federal de Bélgica, constantemente en peligro y que ahora encuentra una cierta correspondencia en el de Checoslovaquia de 1991.

Ello ha dado un gran impulso legitimador, de crecimiento y de vitalidad en favor del federalismo en la Alemania que se reunificaba en 1989-1990: El “milagro” del redespertar de los cinco *Länder* germano-orientales de la Federación muestra como de profundamente puede y debe estar enraizada la condición de estado miembro en la cultura y sí, también, en el alma de los hombres. Incluso cuarenta años del muro de hormigón del marxismo-leninismo no han podido robar a los hombres su identidad, su auto-concepción como ciudadanos de Mecklemburgo-Pomerania o de Turingia, etcétera, por grandes que sean hoy las difi-

che Erosionen in der europäischen Integration”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 35, 1988, pp. 83 y ss.; Magiera, S. y Merten, D. (eds.), *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft*, 1988; Kewenig, W. A., “Die Europäischen Gemeinschaften und die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland”, *Juristen Zeitung*, 1989, pp. 458 y ss.; Hailbronner, K., “Die deutschen Bundesländer in der EG”, *Juristen Zeitung*, 1990, pp. 149 y ss.; Blanke, H. J., *Föderalismus und Integrationsgewalt*, 1991; Bauer, J. (ed.), *Europa der Regionen, Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft un der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozess*, 1991.

cultades económicas y también las turbulencias e inseguridades “mentales” en los nuevos *Länder* de la Federación y por más que las “ayudas transitorias” del Occidente al Este hayan de tener lugar, incluso y precisamente en el ámbito totalmente sensible de la cultura, de manera limitada en el tiempo,⁶ el añadido de los cinco nuevos *Länder* de la Federación a los viejos once (que de algún modo ahora también se hacen “nuevos”) es una pieza de aprendizaje de federalidad viva bastante más allá de Alemania. En todo caso, la libertad alemana es sobre todo libertad federal, y quizás Europa en su *conjunto* entre igualmente alguna vez en razón en este punto: *¡la libertad de Europa es libertad federal!*

Una palabra sobre la teoría del Estado federal y sobre la legitimación, ello también simplemente para preparar instrumentos para la “federalización” de Europa, si esta debe ser entonces el objetivo. En opinión, la teoría “mixta” del Estado federal es, en el Estado constitucional de la actual fase en desarrollo, la que le resulta congenial. Los elementos del Estado federal clásico, del cooperativo y del unitario, constituyen un ensamblado móvil cuya “mixtura” se puede transformar con el correr del tiempo. La historia del Estado federal alemán desde 1949 lo ha demostrado, y en Austria y en Suiza se muestran efectos paralelos.

Esta teoría de Estado federal debe ser elaborada, en último término, científico-culturalmente, es decir: la soberanía cultural constituye la reserva de la “cultura” de los Estados miembros, cultura que ha de entenderse aquí ampliamente como extendiéndose a la cultura popular, y a la cultura alternativa, ¡y también a las sub-culturas! Precisamente porque los espacios económicos de hoy se hacen cada vez más grandes, se igualan, se globalizan cada vez más, la estructuración espacial vive de las identidades culturales, peculiaridades y desarrollos locales en lo pequeño, y

⁶ Sobre ello, Schulze-Fielitz, H., “Art. 35 EinigungsV: Freibrief für eine Bundeskulturpolitik?”, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1991, pp. 2456 y ss.; Häberle, P., “Aktuelle Probleme des deutschen Föderalismus”, en: *Die Verwaltung*, 24, 1991, pp. 169 y ss; *id.*, “Das Problem des Kulturstaats im Prozess der deutschen Einigung”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 40, 1991.

echan raíces aquí las fuerzas y ámbitos en los que los ciudadanos se reconocen y se encuentran a sí mismos.

El derecho constitucional cultural, conformado de tantas maneras, como surgen hoy los nuevos proyectos de los *Länder* germano-orientales, tal y como nos fascina en las nuevas Constituciones de los cantones suizos,⁷ y tal y como osó surgir en algunos *Länder* de Austria desde la década de los ochenta (por ejemplo, en el Tirolo, y en Burgerland, en Vorarlberg), todo este *derecho constitucional cultural* de los *Länder* constituye el *núcleo del federalismo*, ¡es una importante regla de experiencia para toda Europa! Por ejemplo, de ello se deriva que la Europa unida puede tener acceso a los ámbitos culturales sólo excepcionalmente, puesto que su unidad vive precisamente de la variedad cultural de los particulares Estados constitucionales. Las libertades culturales y el pluralismo cultural fundamentan a Europa en la profundidad de su historia y en las diferencias de su espacio.

Por lo demás, se mantienen las conocidas justificaciones del federalismo: partir de la división de poderes como división *vertical* de poderes; a partir de la democracia en como posibilidad de mayor democracia en el interior de los partidos; pero sobre todo a partir de la libertad de los derechos fundamentales: las pequeñas libertades políticas en el apreciable espacio de los ayuntamientos, las regiones y los Estados miembros son una garantía esencial de las libertades en las mayores estructuras estatales y supraestatales.⁸

En tanto que el federalismo es un principio estructural de los particulares Estados constitucionales en Europa, y hay muchas

⁷ Sobre ello, Häberle, P., “Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 34, 1985, pp. 303 y ss.

⁸ Hesse, K., *Grundzüge ...*, *op. cit.*, pp. 93 y ss., habla de “el Estado federal como elemento complementario del ordenamiento democrático y de Estado de derecho”. Últimamente, de la literatura sobre el Estado federal: Schneider, H. P., “Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland”, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1991, pp. 2448; Häberle, P., “Aktuelle Probleme des deutschen Föderalismus”, *Die Verwaltung*, 24, 1991, pp. 169 y ss.; Ossenbühl, F. (ed.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, 1990.

especialidades y variantes nacionales (por ejemplo, las diferencias de la cultura política en los tres países germano-parlantes), éstas no pueden ni deben ser niveladas ni desde la teoría de la Constitución ni desde Europa. El federalismo del Estado constitucional tiene, sin embargo, también constantes (por ejemplo, el reparto de competencias, la lealtad federal, sobre todo el federalismo cultural, el equilibrio básico entre el pluralismo y la homogeneidad). Ambas, las variantes y las constantes, pueden transportarse", en elementos particulares, al nivel europeo y llegarse, al respecto, a nuevas "mixturas". Sobre ello, véase más abajo, apartado III.

b) El *regionalismo*: El regionalismo es hoy en Europa casi una "palabra clave": tanto política como científicamente tiene coyuntura;⁹ se hace tanto más necesario un inventario preciso basado en la *comparación*. Hay que diferenciar también aquí dos niveles: el nivel interno del Estado constitucional y el nivel europeo, casi popular en la expresión de la "Europa de las regiones". Ambos niveles están en una conexión de eficacia: el regionalismo del Estado constitucional es ejemplo para las estructuras regionales que proceden del nivel europeo; al revés, la política regional toma de la Comunidad Europea y las iniciativas de regionalismo de los órganos europeos, como el Parlamento de Estrasburgo, toman consciente influencia de los desarrollos regionalistas de las particulares naciones.

Sobre ello, algunas palabras clave: en los Estados constitucionales de Europa, el regionalismo ofrece una imagen muy variada: piénsese en la fuerte manifestación en España y en la todavía

⁹ De la literatura: Esterbauer, F. (ed.), *Regionalismus*, 1978; Kremer, A. (ed.), *Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus*, 1988; Pernthaler, P., *Aussenpolitik der Gliedstaaten und Regionalismus in europäischer Perspektive*, 1988; Esterbauer, F. y Pernthaler, P. (ed.), *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt: Punkt und Ausblick*, 1991.

más débil de Italia, también en Francia y Gran Bretaña.¹⁰ Aven-túrese por adelantado la tesis de que el regionalismo es un elemento estructural y *autónomo*, con crecimiento propio, del Estado constitucional y no debe regir como algo así como una mera forma, por así decirlo, “incompleta” del federalismo. Puede ciertamente ocurrir que en algún lugar su fin último sea convertirse en federalismo, pero también puede ser, y querer seguir siendo, el punto final de una diferenciación cultural-espacial de los Estados constitucionales.

Una *teoría del regionalismo* específica del Estado constitucional que se desarrolla en la comparación jurídica en una perspectiva histórica y contemporánea podría orientarse por las siguientes palabras clave: el argumento de la *división vertical de poderes* debe referirse a la *ganancia de libertad*, que es una ganancia de libertad pública y privada por medio de la moderación del poder estatal, y que se debe a las estructuras regionales. El argumento de la *democracia* puede probar que la descentralización crea, gracias a las regiones, más posibilidades de participación democrática del pueblo “local”; que sirve para la competencia política, y abre también posibilidades a las minorías. El argumento de la *eficiencia*, finalmente, podría afirmar que la actuación más próxima al lugar y a la materia de la administración pública regionalizada es mayor que la que resulta posible a la administración pública central.

Cabe preguntarse por las *diferentes razones* para la estructura regional, por ejemplo, las patrióticas, las étnicas, las culturales, las lingüísticas, las confesionales, las económicas.¹¹ Y es de suponer que en su mayoría existen esas razones de manera vinculada y mezclada en variantes según cada Estado constitucional. La teoría constitucional puede aquí, y en sus categorías generales, mencionar sólo el posible “qué” de una variedad de razones, no

¹⁰ Una buena visión de conjunto es la que proporciona Ossenbühl, F. (ed.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, 1990.

¹¹ *Cfr.* la enumeración de Ossenbühl, *ibidem*, p. 9.

el “cómo” de las razones reales en el correspondiente país. La teoría constitucional hace incluso bien de mantenerse, a este respecto, flexible y abierta.

Pero, desde luego, debería explicar que un regionalismo profundamente enraizado en el Estado constitucional de la fase actual de desarrollo sólo es comprensible desde la ciencia de la cultura (“regionalismo cultural”). Una teoría científico-cultural del regionalismo está todavía por surgir. Es indispensable, sobre todo, en el foro de la unificación de Europa. A este respecto debe bastar la referencia a que para el regionalismo es posible una forma de analogía constitucional con la norma de la Ley Fundamental en la que se oculta una parte de la teoría constitucional del federalismo:¹² el artículo 29 de la Ley Fundamental de Bonn. En este artículo se mencionan, para la reorganización del territorio federal, las “afinidades regionales, los contextos históricos y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación territorial y la planificación regional”.

El artículo 29 de la Ley Fundamental de Bonn puede servir también como una buena máxima para la política constitucional en materia de regionalismo. Es actual, sobre todo, en la Europa del este, por ejemplo en Polonia (Silesia), y el regionalismo puede y debe aquí, en los Estados constitucionales que están surgiendo y que quieren seguir siendo Estados unitarios o en todo caso se unen en Confederaciones, madurar en un principio estructural evidente, no en último término como forma de protección de las minorías.

Pero toda teoría constitucional del regionalismo debería también “escuchar” a algunos otros textos. Como buen ejemplo, de

¹² Sobre este planteamiento, Häberle, P., *Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat*, 1980, pp. 62 y ss. El modelo de fases textuales podría ser un campo de aplicación del paradigma de la metamorfosis de Goethe, que ha sido recepcionado en muchos artes y en las ciencias del arte, *cfr.* Lichtenstern, C., *Die Wirkungsgeschichte der Metamorphosenlehre Goethes. Von Philipp Otto Runge bis zu Joseph Beuys*, t. I, 1990.

entre los Estados constitucionales, menciónese el artículo 227 de la Constitución de Portugal (1976-1989):

1. El régimen político-administrativo propio de los archipiélagos de las Azores y las Madera se basará en los condicionamientos geográficos, económicos y sociales y en las históricas aspiraciones a la autonomía de las poblaciones insulares.

2. La autonomía de las regiones se propone la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico-social y la promoción y defensa de los intereses regionales, así como el refuerzo de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses.

Este único ejemplo del carácter fructífero del análisis de niveles textuales jurídico-constitucionales debe aquí bastar, si bien los textos no equivalen a la realidad.¹³ Menciónese simplemente una contribución germano-oriental inesperada: el artículo 12 del proyecto llamado gohriano de una Constitución para Sajonia (primera versión, 1990), que reza: “El *Land* se esfuerza por la cooperación regional transfronteriza en el sentido de la unificación europea”.

Ello hace una referencia concisa a la dimensión *europaea* de las regiones, que se esbozará posteriormente en el apartado 2); por ahora, nos referimos a una tercera estructura con relevancia al respecto: al pequeño Estado.

c) Los *pequeños Estados*: Añádanse aquí a los pequeños Estados,¹⁴ no *stricto sensu* simplemente como “puestos de mercado”,

¹³ En general, mi contribución: “Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates”, *Festschrift für Partsch*, 1989, pp. 555 y ss.

¹⁴ De la literatura sobre los pequeños Estados: Gschnitzer, F., “Lebensrecht und Rechtsleben des Kleinstaates”, *Gedächtnisschrift für L. Marxer*, 1963; Kühne, J., “Zur Struktur des Liechtensteinischen Rechtes. Eine föderative Rechtsordnung”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 38, 1989, pp. 379 y ss.; Kokott, J., “Micro-States”, *Encyclopedia of Public International Law*, t. 10, 1987, pp. 297 y ss.; Batliner, G., *Liechtenstein und die europäische Integration*, 1989; *id.*, *Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention*, Liechtenstein Politische Schriften, t. 14, 1990, pp. 93 y

entiéndaseles en el sentido de los “pequeños Estados”. En una época en la que surgen pequeños Estados a lo largo y ancho del mundo y logran un acceso más sencillo a la ONU —en el corazón de Europa, Liechtenstein ha hecho hace poco su camino hacia la ONU de un modo casi sensacional—, en esta época el Estado debe ser tomado en serio como posibilidad real de autodeterminación democrática.

Los “pequeños Estados” como concepto entendido peyorativamente, como ha sido utilizado hace poco de nuevo por el presidente federal alemán R. V. Weizsäcker en un discurso, debería ser inmediatamente eliminado del vocabulario de la política y de la teoría constitucional. Y ello tanto más precisamente *ahora* (1991) que en Europa se vislumbra el surgimiento de nuevos pequeños Estados: quieren liberarse de la antigua “prisión de pueblos” de la URSS y Yugoslavia; piénsese en un pequeño país Báltico como Estonia, o en Eslovenia y Croacia, también los *ingus*.¹⁵

Los pequeños Estados constituyen una variante del tipo “Estado constitucional”. En Europa (especialmente), ellos pueden operar como enriquecimiento (cultural); en todo caso, la Europa unida debería voluntariamente concederles espacio y aceptación, lugar y respeto. Hoy, los pequeños Estados, de modo parecido a las regiones, buscan a nivel europeo una garantía y un nivel de eficacia complementarios.

La unificación europea, por un lado, y las estructuras regionales, federales y de los pequeños Estados, por otro lado, son, en mi opinión, dos desarrollos que van unidos y se condicionan recíprocamente. A medio plazo, quizás se plantee la cuestión de si

ss.; Geiger, P. y Waschkuhn, A., *Der Kleinstaat in globaler Sicht*, 1991; Häberle, P., “Der Kleinstaat als Variante des Verfassungsstaates”, en Waschkuhn A., (ed.), *Symposium “Kleinstaat”*, 1992.

¹⁵ *Nota del traductor*: Los ingus eran, junto a los chechenos, una de las principales étnias de la república autónoma de la URSS, conocida como Chechén-Ingus. En 1991 tras la desintegración de la URSS, el parlamento checheno y su presidente Dudayev proclaman la independencia. Ingusetia se separa de Chechenia, quedando integrada en la Federación Rusa.

la “casa europea” no debe construir incluso instrumentos y procedimientos específicos que ofrezcan a las *estructuras confederales* adecuadas posibilidades de encaje o “habitaciones”: a los países miembros de una posible Unión Soviética simplemente todavía “confederada” (por ejemplo, Ucrania, Rusia, Rusia blanca, etcétera) o también a las dos Repúblicas parciales de una Checoslovaquia que se está disolviendo y al mismo tiempo a su “asociación”. Dicho en pocas palabras: el pequeño Estado es, junto a las regiones y Estados miembros, un legítimo principio estructural jurídico-constitucional en un mundo que se constituye de modo creciente (también, y precisamente, en la Europa que se unifica). En todo caso, el nombre de Europa y de sus grandes naciones, como actualmente por Bruselas o por el presidente holandés del Consejo de la Comunidad Europea Van den Broek, no pueden mantenerse unidos “imperialmente” en la forma de la fatídica política respecto de Yugoslavia, lo que en autodeterminación democrática, simplemente no hace juego y se quiere formar de nuevo.

Obsérvese que los pequeños Estados (y los Estados más pequeños), que sólo en raras ocasiones pueden ser Estados federales, están, por su parte, obligados en su terreno a configurar la protección de las minorías de todo tipo de manera especialmente sensible y efectiva. Es conocido el problema de la protección del territorio habitado por una minoría serbia en Croacia. La Comunidad Europea (!) acaba de reclamar en un Proyecto de Tratado de octubre de 1991 que las minorías nacionales mantengan en los Estados sucesores de Yugoslavia su peculiaridad en los ámbitos de la formación, la justicia, la policía y la administración.¹⁶

¹⁶ Cfr. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 25 de octubre de 1991, p. 1, con la designación: seis “Repúblicas soberanas e independientes con identidad internacional” que son reconocidas por el derecho internacional. Así, por ejemplo, debe protegerse como tal a la provincia autónoma de Vojvodina perteneciente a Serbia (y con minoría húngara).

B. (*Variantes de*) *democracia del Estado constitucional como consecuencia organizatoria de la dignidad humana*

La *dignidad humana*, concebida en el sentido de Kant y del TCF alemán con auxilio de la llamada “fórmula del objeto” y progresivamente desarrollada en la cultura jurídica común europea y nacional,¹⁷ es la premisa antropológico-cultural del Estado constitucional. Su protección tiene hoy pretensión universal, si bien ha surgido a partir de tradiciones europeas. Constituye el punto de Arquímedes de la sociedad mundial de nuestro “planeta azul” y es relevante, no en último término, para la protección medioambiental.

Hoy es decisivo, finalmente, aclarar la conexión de la dignidad humana y la *democracia*. La democracia es la “*consecuencia organizatoria*” del principio “dignidad humana”. No debería concebirse, tal y como ocurre usualmente, como si fuese algo privado y no político. Más bien, hay que reflexionar sobre ella en el ámbito de los derechos políticos, democráticos de conformación¹⁸ del individuo. Por ello, la democracia es la única forma de gobierno de los países de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, como dice la Carta de París (1990), porque constituye la *consecuencia* de la dignidad humana.

La tan citada dimensión de ciudadanía activa de los derechos fundamentales es un elemento de la dignidad humana en el Estado constitucional. Dicho de otro modo, todo el poder estatal parte de los ciudadanos unidos en dignidad. La “democracia popu-

¹⁷ Sobre ello, Häberle, P., “Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft”, *Handbuch des Staatsrecht*, t. I, 1987, pp. 815 y ss.

¹⁸ *Nota del traductor*: En Alemania, no sólo existen pretensiones (*Ansprüche*), sino también derechos especiales a alterar una relación jurídica previamente existente (por ejemplo, derechos a rescindir el contrato o a rebajar el precio), que es a los que se llama *Gestaltungsrechte*, que literalmente se pueden traducir como “derechos de conformación”. A ellos, pero en el ámbito político-constitucional y no en el jurídico-privado, se hace referencia con la expresión utilizada en el texto.

lar” de Rousseau hay que orientarla ahora a la dignidad de la “multitud de hombres bajo leyes jurídicas” (en el sentido de I. Kant). Kant, junto a J. Locke, es básicamente la garantía cultural de *status quo*, no puede retrocederse ahora a momentos anteriores al Estado constitucional.

Al respecto, existe un gran espacio de juego para variantes de las formas de democracia en la rica escala que va desde la democracia representativa hasta la plebiscitaria junto a sus formas mixtas existentes, sobre todo, en el sentido de E. Fraenkel. Con otras palabras: el “cómo” de la democracia como consecuencia de la dignidad humana es algo abierto; sólo en el “sí”, la forma de Estado democrática se deriva directamente de la dignidad humana. Por ello, se han de rechazar todas las teorías que afirman, en una muy alemana “jerga de la autenticidad”¹⁹ (Adorno), que la democracia representativa es la “auténtica”.²⁰

Ya un preciso inventario iuscomparado de las manifestaciones reales de la democracia en muchos Estados constitucionales de nuestra época contradice esta tesis. Recuérdese simplemente la democracia “semidirecta” en Suiza, los componentes plebiscitarios en Austria, también el referéndum en Italia, Dinamarca, Irlanda, Liechtenstein y Francia.

Una palabra sobre Alemania. La Ley Fundamental de 1949 previó, como es sabido, un plebiscito sólo en el caso de reestructuración del territorio federal (artículo 29). Los padres y madres de la Ley Fundamental desconfiaron del pueblo, sobre la base de experiencias reales y supuestas en Weimar. La controversia se ha encendido de nuevo en conexión con el logro de la unidad alemana. La controversia osciló, en 1989-1990, sobre los dos posibles caminos —el artículo 223 o el 146 de la Ley Fundamental,

¹⁹ *Nota del traductor*: Se traduce “Jargon der Eigentlichkeit”, título de una obra escrita por Theodor Adorno contra Heidegger (1a. ed., 1966; en español: *La ideología del lenguaje. La jerga de la autenticidad*, traducción de Justo Pérez Corral, Madrid, Taurus, 1982), por “Jerga de la autenticidad”.

²⁰ Así, por ejemplo, Böckenförde, E. W., *Festschrift für Eichenberger*, 1982, pp. 301 y ss.

o una combinación de ambos (así, mi propia propuesta en la primavera de 1990²¹)—, y hoy se lucha por la cuestión de que hay que someter a un referéndum si la Ley Fundamental se revisa en parte, en su totalidad o incluso si no se revisa. La mayoría de la doctrina alemana del derecho político está totalmente en contra, fiel a su tradicional rechazo de la democracia plebiscitaria. Una minoría —a la que pertenecen, por ejemplo, H. P. Schneider, también el vicepresidente del TCF alemán E. G. Mahrenholz y otros (también yo)— está a favor de un referéndum.

En mi opinión, hay, junto a las razones que se hacen evidentes en la comparación jurídica, también otras específicamente alemanas (y europeas, sobre ello hablaremos luego): la afortunada expresión “*nosotros* somos el pueblo” (*cf.* G. Büchner, Dantons Tod, Erster Akt, Zweite Szene), con cuya fuerza sugestiva han osado los alemanes en la moribunda R.D.A. emprender el camino hacia la unidad alemana, debe tomarse en serio también en la Alemania unida y ello, si no a través de la inserción de elementos de democracia directa en la LF (por los que yo abogo), por lo menos sí en la forma de un inventario sobre la LF como Constitución de toda Alemania.

Con ello, se llega a lo siguiente: los Proyectos de Constituciones de los *Länder* germano-orientales (desde 1990) prevén generalmente, como ya antes por ejemplo Baviera (1946), elementos de democracia plebiscitaria, recorren vías propias altamente innovadoras, por ejemplo, en la forma de la constitucionalización de los movimientos cívicos junto a los partidos políticos, o en la forma de la institucionalización de la oposición.²² Si ello se mantuviese en las Constituciones definitivas de los nuevos *Länder* de la Federación, ello tiene peso en el nivel federal. En un Estado federal, los “espacios constitucionales” de la Federación y los *Länder* no están simplemente separados uno del otro, sino que

²¹ Häberle, P., “Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands”, *Juristen Zeitung*, 1990, pp. 358 y ss.

²² Sobre ello, los textos en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 39, 1990, pp. 373 y ss., así como en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 40, 1991.

viven en una conexión efectiva de un dar y tomar. En concreto, a la vista de las nuevas formas de democracia en la Alemania oriental, debe también reabrirse el debate sobre las ventajas e inconvenientes político-constitucionales de las variantes plebiscitarias de democracia a nivel federal. Pero para el tema dado a nuestro Congreso, “la democracia como base del federalismo europeo”, hay que seguir preguntándose luego qué concepto de democracia hay que seguir y qué déficits democráticos, tan citados, existen y cómo es posible remediarlos.

3. *El nivel europeo (“macroestructura”)*

A. *Formas de aparición, tendencias de desarrollo y déficits en materia de federalismo/regionalismo*

Hasta ahora, se han discutido los elementos de un inventario para las estructuras *internas* del Estado constitucional. Ahora se trata de cuestionarse cómo las estructuras del Estado constitucional clásico, “federalismo”²³ y “democracia”, y las nuevas estructuras, que se están desarrollando intensivamente, como el regionalismo, se vuelven a encontrar o desde allí se propagan en y se introducen. Todavía nos encontramos en la parte de “inventario”. Éste debe construirse con amplitud, pues aquí se encuentran ya materiales muy variados de “elementos constitucionales” para la Europa unida que pueden ser útiles en el sentido de la *política constitucional para Europa*, aquí limitados al federalismo, el regionalismo y la democracia.

Es sabido que algunas estructuras en la Comunidad Europea recuerdan a las formas previas del Estado federal y tampoco debería ser ello discutido por aquellos que (todavía) rechazan un “Estado federal europeo” por medio de la Unión económica y monetaria, así como política. Hay, hace mucho, proyectos para

²³ De la literatura, véase más arriba, nota al pie número 4.

una Constitución federal para Europa.²⁴ Existe unidad en que Europa, si es que tiene alguna, tiene una oportunidad sólo siendo una Europa federal y también existe unidad en que una Europa centralista significaría su final. Precisamente porque hoy de la tecnocrática Bruselas parte alguna tendencia centralista, voluntaria o no, y alguna política comunitaria opera de tal manera, ya va siendo hora de buscar estructuras para contrarrestarlo. Junto al federalismo, se presenta aquí especialmente el *regionalismo*. Y sobre ello, hay una rica *reservoir* de textos y proyectos desde Europa y para Europa, lo que aquí ha de exponerse con toda brevedad.

Los niveles textuales de la idea de regionalismo se reflejan en la temprana Conferencia Europea de los Municipios y las Regiones (1970), en la Declaración de Galway (1975) y, sobre todo, en la Declaración de Bordeaux (1978).²⁵ Aquí se encuentran pasajes como estos: “Como componente esencial del Estado, la Región es un elemento básico de la riqueza de un país”; “como herencia de la historia de Europa y de la riqueza de su cultura, las regiones de Europa representan el valor insustituible e incomparable de la civilización europea”; “el derecho de todo europeo” a su religión “es parte de su derecho a la diferencia”; y: “la autonomía cultural debe garantizar a toda religión la autoridad de concluir tratados y convenciones con las otras regiones europeas”, así como “una cooperación de las regiones en una Europa unida debería contemplarse por medio de la creación de una segunda Cámara compuesta por representantes de los municipios y las regiones”.

Las directrices regionalistas del Congreso de Estudio de Brixen (1978) van concretando esta diferenciación de niveles textuales. Ello se muestra en frases como éstas: “El derecho a la peculiaridad regional es emanación del derecho de todo individuo

²⁴ Impreso en Schwarze, J. y Bieber, R. (ed.), *Eine Verfassung für Europa*, 1984, pp. 571 y ss.

²⁵ Textos citados según Esterbauer, F. (ed.), *Regionalismus*, 1978.

no sólo a la igualdad, sino también a la diferencia en la autorrealización”; “la democracia regional logra más proximidad al pueblo con comunidades más pequeñas, más manejables, más a la vista del ciudadano que sólo con las democracias centrales de los sistemas mayores”.

En la conclusión de los participantes en la Conferencia “Europa de las regiones” (1989) en Múnich se dice:

La riqueza de Europa es la variedad de sus pueblos y grupos de población, de sus culturas y lenguas, de naciones, historia y tradiciones, de *Länder*, Regiones y Comunidades Autónomas;²⁶ “la subsidiariedad y el federalismo deberían ser los principios arquitectónicos de Europa... La futura Unión Europea debería dividirse en tres niveles: Comunidades Europeas, Estados miembros, *Länder* o Regiones o también Comunidades Autónomas”.

Se demanda, entre otras cosas, un derecho de iniciativa, de audiencia y de cooperación de los *Länder*, las regiones y las comunidades autónomas en la formación de la voluntad y la decisión a nivel europeo, así como un derecho de acción autónomo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En el documento de Copenhague de la Conferencia de la OSCE de 1990 se dice:²⁷ “Los participantes protegerán la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales en su territorio”.

Y el Simposio de Cracovia sobre la herencia cultural de los Estados de la OSCE (1991)²⁸ creó, entre otras, la frase: “La variedad cultural regional es una expresión de la rica identidad cultural común de los Estados participantes”.

Una iniciativa de regionalismo especialmente impresionante a nivel europeo fue y es el compromiso del *Parlamento Europeo*. En su conclusión sobre la *política regional de la comunidad y*

²⁶ Citado por *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1990, pp. 453 y ss.

²⁷ Citado por *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1990, pp. 239 y ss.

²⁸ Citado por *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1990, pp. 250 y ss.

sobre el rol de las regiones de noviembre de 1989, se dice, entre otras cosas:²⁹ “La política regional de la Comunidad no ha logrado hasta ahora encauzar un proceso de aproximación entre las Regiones de la Comunidad”.

Se han presentado “Propuestas para el cambio de la política regional comunitaria”; también se encuentra allí mismo la tesis de que: “La regionalización en la Comunidad: factor del desarrollo y de la cohesión económica, factor de la democratización y de integración comunitaria, factor de revalorización de las especialidades culturales”.

La llamada “Carta Comunitaria de la Regionalización” del Parlamento Europeo del 18 de noviembre de 1988 nos ofrece textos precisos sobre el tema. En principio, una definición legal, artículo 1o.:

1. En el sentido de esta Carta se entiende por Región un territorio que, desde un punto de vista geográfico, constituye una unidad clara, o, si no, un complejo homogéneo de territorios que presentan una estructura en sí cerrada y cuya población está caracterizada por determinados elementos comunes que garantizan las peculiaridades de ello resultantes y quieren seguir desarrollando para lograr el progreso cultural, social y económico.

2. Por ‘elementos comunes’ de una determinada población se entienden los rasgos comunes en atención a la lengua, a la cultura, a la tradición histórica y a los intereses en el ámbito de la economía y las comunicaciones. No es incondicionalmente necesario que todos estos elementos se den de manera combinada.

²⁹ Citado por Abl. EG Nr. C 326/289, así como Abl. EG Nr. 326/296, del 18 de noviembre de 1988 (anexo a la Carta comunitaria de la regionalización). De entre la literatura: Böttcher, W., “Europafähigkeit durch Regionalisierung”, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1990, pp. 329 y ss.; Haneklaus, W., “Zur Frage der funktionsgerechten Regionalisierung in einer föderal verfassten Europäischen Union”, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1991, pp. 295 y ss.; *Das ungleiche Europa, Faktoren und Ausmasse der regionalen Ungleichgewichte in Europa*, Trient, 1979; Auby, J. F., “L’Europe des régions”, *AJDA*, núm. 4, del 20 de abril de 1990, pp. 208 y ss.

Según el artículo 60., las regiones deben disponer, por lo menos, de una Asamblea regional y de un gobierno regional con un presidente; el artículo 23 exige de los Estados miembros de la Comunidad Europea la promoción de la cooperación interregional transfronteriza, y en el capítulo VI se reclama una participación de las regiones en las decisiones de los Estados y de la Comunidad Europea. Se habla del “regionalismo cooperativo”, una atinada analogía con el “federalismo cooperativo”; y también se habla de la garantía de una “institucionalización de la representación de las Regiones”.

Por ello, existen suficientes materiales a partir de los cuales, en paralelo a la “federalización” de Europa, puede desarrollarse su “regionalización” a nivel estatal y supraestatal; ambas, la federalización y la regionalización, constituyen sólo la otra cara de la “europeización de Europa”. Todas estas tendencias hay que verlas en conexión.

B. Formas de aparición, tendencias de desarrollo y déficits en materia de democracia

El déficit de democracia en la Comunidad Europea ha sido muy lamentado. Afecta a la falta de responsabilidad parlamentaria del Consejo y la Comisión, a las escasas competencias del Parlamento Europeo, etcétera. Sobre esto, baste aquí el recordatorio. En mi opinión, por varias razones, se debe en principio “democratizar” la Europa de la Comunidad Europea que se constituye regional o federalmente: la dignidad humana exige legitimación democrática de las instancias que dan leyes a los ciudadanos europeos y los administran.

El federalismo y el regionalismo, por su parte, están en una característica relación de condicionamiento con la democracia. Es seguro que no puede ser tarea de la Europa unida prescribir a los Estados miembros y a los Estados de la Federación o Regiones a favor de qué variantes de democracia han de abogar. La

conexión democrática de responsabilidad *del* pueblo *con* todos los órganos del Estado, por tanto la “cadena de legitimación” de U. Scheuner, debe regir, sin embargo, también para las macroestructuras de Europa. Con ello se logra la transición a los objetivos político-constitucionales y político-europeos.

III. OBJETIVOS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA CONSTITUCIONAL Y DE POLÍTICA EUROPEA: LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS, DE LOS AYUNTAMIENTOS, DE LAS REGIONES, Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y ESTADOS FEDERALES

Un Congreso, como el de hoy en Villa Vigoni, científico y al mismo tiempo con ambición de política constitucional europea, querría también ofrecer objetivos y directivas de actuación. Por más prudente que se quiera ser aquí en función del temperamento nacional y personal, deben plantearse esquemáticamente aquí algunas cuestiones.

Anticípese la tesis de que también un Congreso sobre “federalismo y democracia en Europa” debe considerar a esta Europa en toda la amplitud de banda de sus principios estructurales, por tanto no sólo deben tratarse el federalismo y la democracia. Es decir, se trata de una Europa *de los ciudadanos*, una Europa de los ayuntamientos (en el sentido de la Carta Municipal Europea del Consejo de Europa de 1985), una Europa de las *Regiones y de los Estados miembros federados* y una Europa de los *Estados federales*. Europa, por tanto, debe construirse y conceptuarse “en varios niveles”, con lo cual hay que cuidarse de un máximo de campo de juego de conformación desde el nivel más bajo hasta el más alto. La *subsidiariedad* se transforma en principio constitucional común-europeo, también en el reparto de las competencias culturales.

1. *Fortalecimiento de las estructuras federales/regionales en cada Estado europeo; dotar de eficacia a la democracia en el tipo "Estado constitucional europeo"*

Europa sólo puede ser federal y democrática si sus Estados miembros lo son internamente como Estados constitucionales. Algún Estado central europeo tiene abiertamente una necesidad de mejorar en materia de federalismo o regionalismo. Los problemas de democracia interna se explicarían, entre otras cosas, en atención al "absolutismo de partidos" (W.D. Narr). Hay que fortalecer los derechos de protección de las minorías, eventualmente "para almacenar" (como, en mi opinión, en la Ley Fundamental; la nueva Constitución de Schleswig-Holstein de 1990 puede ser un modelo). Ello significa también tornar efectiva la democracia, que por lo demás no debería estilizarse en fin absoluto en sí misma, como tampoco el federalismo o el regionalismo: el hombre vive no sólo de democracia.

2. *Fortalecimiento de los elementos federal/regional y democrático a nivel europeo*

Se constituya Europa en el futuro de una u otra forma (como Estado constitucional propio, como "forma previa" de un Estado federal o de cualquier otra manera), el deseo de la ciencia y la política ha de ser, junto al fortalecimiento de los elementos propios del Estado social que flanquean al Estado de derecho, el desarrollo de lo regional o lo federal, así como de lo democrático. Los textos citados del Parlamento Europeo sobre el regionalismo, pero también las diferentes Conferencias, están, a este respecto, en el camino correcto. Europa debe ser todo lo regional o federal que sea posible no sólo "en" cada uno de los Estados que la integran, sino también en su "nivel alto".

En concreto, esto significa: la creación de una Cámara regional (como segunda o tercera Cámara) a nivel de la Comunidad

Europea o ahora a nivel del Espacio Económico Europeo, garantías de cooperación y financiación de las regiones (*Länder/cantones*) a este nivel alto, garantías de protección jurídica, por ejemplo, en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Luxemburgo o en un Tribunal Europeo de Derechos Humanos que está por ampliarse en Estrasburgo. Determinados campos de la política deberían seguir siendo “bien común” indispensable de las regiones y los *Länder*, flanqueado por la protección por el Tribunal Constitucional. Ya se ha dicho algo sobre el fortalecimiento de la *democracia* a nivel europeo. Añádase la imaginable *elección directa* por los “pueblos regionales” de sus Cámaras regionales, el posible enriquecimiento de las formas de democracia con la *plebiscitaria*, así como con la *protección de las minorías*.

Unas últimas palabras sobre la *cultura europea*. La Europa de la variedad vive de la variedad de sus culturas regionales y de los *Länder*; la identidad de Europa se alimenta de esta variedad, por más unidad que también exista o se presuponga. Para el derecho constitucional de la cultura, ello significa que hay incluso algunos ámbitos para el derecho constitucional europeo de la cultura,³⁰ aunque éstos han de seguir siendo escasos, y ello por virtud del concepto abierto, pluralista de cultura, que se ha desarrollado en esta Europa como un obsequio al *único* mundo. Todo ello desemboca en la consecuencia de declarar como *objetivo de formación y educación* a “Europa” y a sus valores constitucionales o valores básicos, así como algunos países en vías de desarrollo lo hacen con sus Constituciones o derechos fundamentales. En ello tienen su lugar entonces también la democracia, el federalismo y el regionalismo, es decir, nuestros temas. El círculo se cierra, y se abre, al mismo tiempo.

³⁰ Sobre ello, Häberle, P., “Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 32, 1983, pp. 9 y ss.