

## LA IMPORTANCIA DEL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA <sup>(1)</sup>

Herbert Schambeck\*

Universidad de Linz (Austria)

Cada tiempo tiene su responsabilidad; el final de un siglo, que lleva consigo la herencia de todo un milenio y que nosotros viviremos ya dentro de pocas semanas, implica una responsabilidad especial.

Esta responsabilidad afecta a Europa en una medida extraordinaria, porque muchos desarrollos proceden de este continente: unos, positivos, que se refieren a la fe, al desarrollo jurídico y al progreso técnico; y otros, negativos, como las dos guerras mundiales y las ideologías políticas con características autoritarias y totalitarias. Tenemos que recordar ambos. No hay prácticamente ningún otro lugar en el mundo que se adecue más para tal reflexión que Santiago de Compostela con su Universidad rica de tradición y su lugar de peregrinación.

Con ocasión del Encuentro Europeo de la Juventud de agosto de 1999, el Secretario de Estado del Vaticano Cardenal Angelo Sodano ha llamado a Santiago de Compostela "la cuna espiritual de Europa y el símbolo de la unidad del continente" (2). Es, por ello, motivo de alegría, y un honor para mí, haber sido invitado a venir a su famosa universidad en el marco del "Foro

---

\* Ex-presidente del *Bundesrat* austriaco. Catedrático de Derecho Constitucional, Derecho Comparado y Filosofía del Derecho

(1) Texto de la conferencia pronunciada por el profesor Schambeck el 9 de noviembre de 1999 en el Foro «Unión Fenosa» de la Universidad de Santiago de Compostela. Traducción: Joaquín Brage Camazano.

(2) *L'Osservatore Romano*, edición semanal en alemán, 13 de agosto de 1999, pág. 1.

Unión Fenosa” y tener hoy la oportunidad de contribuir a reflexionar sobre nuestra responsabilidad europea.

## I

La importancia de Europa está en relación con su variedad de culturas y con su base axiológica común. Gracias a los esfuerzos en pro de una integración de Europa, después de siglos de diferencias, ha comenzado un período de unidad y paz.

La Unión Europea trata de hacerlo posible. De acuerdo con el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea, quiere “fortalecer la solidaridad entre sus pueblos con atención a sus historias, sus culturas y sus tradiciones” (3).

La variedad de pueblos y Estados es la base de la Unión Europea, que pretende fomentar el progreso económico y social de sus pueblos por medio de la realización del mercado interno y, al mismo tiempo, por medio del fortalecimiento de la solidaridad y la protección del medio ambiente; y perseguir políticas que garanticen que “los avances en la integración económica vayan acompañados del progreso paralelo en otros campos” (4).

De este modo, la Comunidad Europea se ha transformado en una unión monetaria, una comunidad de seguridad, una comunidad de paz y una unión política. Este camino comenzó con los Tratados de París de 1951, de Roma de 1957, de Maastricht de 1991/92 y de Amsterdam de 1997.

Este proceso de unificación europea es ciertamente uno de los resultados más importantes del desarrollo político de este siglo que ahora llega a su final. Es fascinante que, comenzando con el famoso discurso de Winston Churchill pronunciado en Zurich el 19 de septiembre de 1946, la idea de integración europea se haya desarrollado con éxito a lo largo de los ya más de 50 años inmediatamente posteriores. Este desarrollo no ha sido impedido

---

(3) Preámbulo del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 (Tratado de Maastricht), en: *Europarecht*, 150 ed., München, 1999, pág. 265.

(4) Tratado de la Unión Europea, op. cit., págs. 265 ss.

por las fronteras de los Estados o por las barreras puestas por los partidos. El alcance y profundidad de esta idea de integración europea ha facilitado, por medio de la confrontación con el Este comunista, el final del bloque de poder comunista en Europa central y del Este.

La confrontación con el comunismo fue también una razón que impulsó, y guió, la integración europea. El Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia, así como la Comunidad Europea y el COMECON estaban militar y económicamente enfrentados. Después del cambio político de hace diez años, estos motivos se transmutaron, las diferencias políticas fueron reemplazadas por una mayor conciencia de solidaridad que hizo crecer la Comunidad de seis Estados —Francia, Alemania, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo e Italia— hasta una Comunidad de quince Estados de la que ahora forman parte también España y Austria.

Este camino de la integración europea hacia la Unión Europea está basado en la proximidad espiritual que está documentada en la Carta del Consejo de Europa así como en el Preámbulo del Tratado de Maastricht de 1991/92. Consiste en ideales y valores similares de la tradición europea de carácter occidental. Están representados por la idea de un Estado democrático constitucional y por los esfuerzos en pro de una economía social de mercado. Con esta Unión Europea, Europa está de nuevo en camino para convertirse en un ideal en la comunidad de pueblos en el mundo. España, con sus tradiciones trasatlánticas y relaciones a lo largo del mundo puede prestar una contribución importante y que sirva de guía.

En el ulterior camino de integración y del nuevo orden de Europa, la existencia e influencia de la Unión Europea y de sus Estados miembros depende del hecho de que las virtudes que conlleva la Unión Europea sean preservadas y puedan hacerse realidad. Tales virtudes son, especialmente, el federalismo y el regionalismo, así como el conocimiento de su importancia para el desarrollo posterior de la Unión Europea. El federalismo y el regionalismo son de importancia fundamental para el desarrollo ulterior de la integración europea, dado que la Unión Europea —como ha señalado el Tribunal Constitucional alemán— es una “unión de Estados” (5). La Unión Europea

---

(5) Sentencia del Tribunal Constitucional alemán 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92; texto en: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1993, págs. 429 ss. [Nota del Traductor: la cita corresponde a BVerfGE 89, 155, 185].

no es un Estado y no puede ser comparada con un Estado, ni siquiera con un Estado federal. Como expresa el término “unión de Estados”, es una comunidad voluntaria de naciones, que está basada explícitamente en ciertos ámbitos materiales. Los Estados miembros son “dueños de los Tratados” (6), ellos han fundado y desarrollado la Unión Europea como comunidad de Derecho.

La autoridad de la Unión Europea depende de la autoridad de sus Estados miembros y esta última depende de la población que vive en estos países. Como no hay ningún pueblo común de la Unión Europea, sino muchos pueblos que viven en los Estados miembros de la Unión Europea, son éstos los que tienen el poder real en la Unión Europea.

Los pueblos de los Estados miembros eligen a sus Parlamentos nacionales, que legitiman a los representantes gubernamentales que forman parte del Consejo, que es principalmente el responsable de la creación del Derecho europeo, y eligen a sus representantes en el Parlamento Europeo.

La Unión Europea se caracteriza por sus rasgos orientados al Ejecutivo y por tener un déficit de estructuras democráticas, debido a que la creación del Derecho tiene lugar a través de órganos ejecutivos y no por medio del Parlamento Europeo. Pero no debe olvidarse que los miembros de estos órganos ejecutivos necesitan legitimación dentro de los Estados a los que representan. A través de la elección de los miembros de sus Parlamentos nacionales, los pueblos de los Estados miembros de la Unión Europea pueden juzgar la política de sus representantes, así como el Parlamento Europeo puede juzgar la política de la Comisión y sus miembros.

## II

El federalismo y el regionalismo pueden contribuir decisivamente a esta representación del pueblo y al mantenimiento de su identidad dentro de un Estado miembro de la Unión Europea y, más allá de él, en la Unión Europea.

---

(6) Sentencia del Tribunal Constitucional alemán 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92; véase *Europäische Grundrechtszeitschrift*, 1993, págs. 439 ss. [N. del T.: la cita corresponde a BVerfGE 89, 155, 190]

El federalismo y el regionalismo permiten a los pueblos participar en la vida pública. De este modo, el principio de subsidiariedad puede ser efectivo y se puede combatir el centralismo.

El federalismo y el regionalismo son también una expresión de la variedad de Europa. Junto a las dos formas de monarquía y república, hay también diferencias en la organización de los Estados. A este respecto, Bélgica, Suiza, Alemania, Austria y Yugoslavia son Estados federales, los otros son Estados unitarios con estructuras diferentes. Las regiones de Francia, Grecia, Italia y Portugal, los municipios (*Kreisgemeinschaften*?) de Dinamarca, los distritos de Luxemburgo, las provincias de los Países Bajos, las Comunidades Autónomas de España y los condados de Gran Bretaña e Irlanda pueden mencionarse como ejemplos.

La sinopsis sólo esbozada de las estructuras de los Estados miembros de la Unión Europea nos permite darnos cuenta de que la organización de un Estado, sea unitario, federal o regional, es de carácter especial y tradición para una comunidad. Puede depender, en particular, de razones geopolíticas, religiosas, culturales, étnicas o lingüísticas. Las circunstancias mencionadas favorecen el desarrollo de identidades, sobre cuya base se constituyen las regiones, que pueden alcanzar una estructura federal si aceptan una determinada forma en el carácter del Estado. Pero cada Estado federal tiene su propia historia y forma jurídica. Bélgica, por ejemplo, es un Estado federal por razones étnicas. Alemania y Suiza eran confederaciones, y Austria era un Estado unitario descentralizado, antes de que las tres se convirtiesen en Estados federales.

En la Unión Europea hay tres Estados federales, concretamente: Alemania, Austria y Bélgica; dos Estados regionalizados, que son España e Italia cuyas regiones o Comunidades Autónomas tienen sus propias competencias legislativas; tres Estados descentralizados: Francia, los Países Bajos y Portugal, a cuyos distritos se les permite desarrollar tareas administrativas; y siete Estados unitarios, con autoridades territoriales subordinadas a nivel local.

Incluso donde no hay Estados federales o regionales, se puede constatar hoy una creciente importancia de la regionalización y descentralización. Juega un importante papel para la economía, especialmente para la política

ocupacional, para la política territorial y, por tanto, para la política industrial. Cada vez se reconocen más las ventajas económicas de una estructura regional y descentralizada.

La realización del mercado interior europeo, la adaptación estructural de la industria, el desarrollo hacia una sociedad de la información y servicios, así como la globalización de la economía muestran y subrayan la importancia de los espacios económicos regionales.

En los Estados federales como Alemania, Austria y Bélgica, este desarrollo se manifiesta en los intentos, acompañados de mayor o menor éxito, de una reforma del Estado federal. También los Estados inicialmente centralizados introducen cambios. Así, en Suecia y Finlandia se intenta estructurar de una manera nueva la Administración a fin de lograr una mayor responsabilidad regional. E intentos similares se llevan a cabo con respecto a las provincias en los Países Bajos.

En Gran Bretaña, el gobierno actual, bajo el liderazgo de Tony Blair, tomó ya en 1997 la iniciativa de dar más autonomía a Escocia y Gales.

Debe también subrayarse que las Comunidades Autónomas en España, que tienen sus propias competencias legislativas, pueden ampliar su autonomía financiera. No deben olvidarse los esfuerzos de estas regiones en favor de derechos de cooperación más firmes en los asuntos europeos.

Justamente las regiones que están territorialmente unidas permiten movilizar, de manera dinámica y flexible, posibilidades económicas y sociales y acometer reformas estructurales. De este modo, las regiones se han convertido también en factores importantes de la economía globalizada. Dentro de la Unión Europea se constata cada vez más. Así, la Comisión se ha hecho cargo de la especial importancia de las regiones en sus más importantes documentos estratégicos sobre la política de empleo o sobre la sociedad de la información, por ejemplo.

Los objetivos del federalismo y el regionalismo son la proximidad a los ciudadanos, el realismo y todo lo que está conectado con la expresión "subsidiariedad". Por consiguiente, sus tendencias no pueden vincularse con el centralismo, el unitarismo y el "burocratismo".

### III

El comienzo de las aspiraciones político-regionales se retrotraen a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en la que, ya en 1952, se había creado una Comisión parlamentaria especial sobre cuestiones locales y regionales. Se concentraba básicamente en problemas de los municipios. En 1975, sus competencias fueron nuevamente ampliadas. Hoy existe allí un “Congreso de municipios y regiones de Europa”, que es controlado por el “Comité del Medio Ambiente, el Planeamiento Regional y los municipios”. Aparte de los asuntos de las autoridades locales, ha estado posteriormente trabajando sobre los problemas de los Estados descentralizados y federales, especialmente los referidos al planeamiento regional y a la protección medio-ambiental. Paralelamente, la conciencia de las regiones ha ido creciendo en la Comunidad Europea.

En 1984, el Parlamento Europeo organizó la primera Conferencia sobre cuestiones regionales, en cuyo Comité —en el marco de la Oficina, demandada ya en 1980, de conexión de nueve organizaciones interregionales, el *Bureau de Liaison des Organisations Régionales Européennes*— nació la idea de crear un “Consejo de las Regiones de Europa”.

En el encuentro general del 20 de noviembre de 1987, en Bruselas, se cambió la denominación de “Consejo de las Regiones de Europa” por la de “Asamblea de las Regiones de Europa”.

El primer resultado político de esta “Asamblea de las Regiones de Europa” fue la fundación, el 24 de junio de 1989 (1988, según el texto alemán OJO) del Consejo de autoridades regionales y locales en la Comisión de la Comunidad Europea”.

Al no parecer suficiente la presencia política de la Asamblea de las Regiones de Europa, ello condujo, en la Conferencia de los Jefes de Gobierno de la Asociación de Países Alpinos en junio de 1989 en Bregenz, a la idea de la Conferencia “Europa de las regiones”.

Junto a cuestiones institucionales, formaron parte de la agenda de esta Conferencia, por primera vez, temas específicos, como los asuntos de infraestructuras.

La Conferencia "Europa de las Regiones" es una asociación separada de regiones con objetivos e intereses políticos similares.

En esta Conferencia "Europa de las Regiones" participan especialmente representantes de regiones de España, Bélgica, Alemania, Suiza y Austria.

Tanto el federalismo como el regionalismo pueden, por tanto, jugar un importante papel en el proceso de adopción de decisiones en el interior de cada Estado. Son decisivos con respecto a cuestiones como la de en cuántos niveles, y cómo, puede realizarse la democracia: por ejemplo, en los tres niveles de Estado federal, región y municipio.

#### IV

Cualquiera que sea el carácter jurídico de estos territorios y la organización de cada Estado, tendrán que contribuir a la representación y al equilibrio de intereses de un modo democrático en cada país y en la Unión Europea en el marco del nuevo orden de Europa en su camino de integración. El equilibrio de intereses dentro de, y entre, los Estados miembros de la Unión Europea sirve para preservar la paz en la integración de Europa. Las estructuras dentro de la Unión Europea constituyen el presupuesto para ello. Fueron abordadas en la "Carta Comunitaria de Regionalización" (7), adoptada por el Parlamento Europeo el 18 de noviembre de 1988. En su artículo 1, la palabra "región" es entendida como un territorio "1. ... que constituye, desde un punto de vista geográfico, una unidad clara o un complejo similar de territorios en los que hay continuidad y cuya población posee ciertos rasgos compartidos y quiere salvaguardar la identidad específica resultante y desarrollarla con el objetivo de estimular el progreso cultural, social y económico.

2. Por 'rasgos compartidos' de una determinada población se entenderán el lenguaje, la cultura, la tradición histórica y los intereses relativos a la economía y el transporte. No es indispensable que todos estos elementos se den en cada caso.

---

(7) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 19 de diciembre de 1988, núm. C 326, pág. 296.

3. Las variantes en la nomenclatura y en la posición jurídico-política de estas entidades de un Estado miembro a otro (Comunidades Autónomas, Länder, nacionalidades, etc) no las excluirán de las previsiones establecidas en esta Carta”.

Junto a su importancia para la democracia, para el equilibrio de intereses y para la preservación de la paz, la dimensión regional es importante para la preservación de la gran variedad de Europa. La variedad regional es un principio estructurador europeo y puede ofrecer un equilibrio a tendencias de concentración y centralización que están siempre vinculadas a toda integración.

El desarrollo de la integración europea debe tener lugar entre dos extremos. El primero de ellos conduciría a la nivelación y uniformidad, el segundo significaría que el federalismo y el regionalismo se transmutasen en particularismo y separatismo. No debe haber ningún egoísmo o fin en sí mismo, ni de los países y regiones, ni de la Unión Europea. Las decisiones de la Conferencia Intergubernamental de Maastricht en 1991/92 que establecían la unión política y la unión económica y monetaria contribuyen a impedir estos desarrollos indeseables. La Conferencia de Amsterdam lo intenta también. Integran países y regiones en el proceso de toma de decisiones y dan estándares para la aplicación y la creación jurídicas en la Unión Europea. De este modo, puede evitarse el egoísmo nacional de los países y regiones. Obviamente, se ha reconocido que los países y las regiones son de importancia para una mejor y más estrecha cooperación en Europa. A este respecto, son importantes tres decisiones de Maastricht: el establecimiento del “Comité de las Regiones” (8), la posibilidad de representación de Estados miembros en el Consejo de la Unión Europea no sólo por representantes del Gobierno nacional, sino también por representantes de los Gobiernos de las regiones y Länder (9) y, no en último término, la aceptación del principio de subsidiariedad (10) como máxima general de actuación.

---

(8) Artículos 263-265 del Tratado de la Comunidad Europea (Amsterdam).

(9) Artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea.

(10) Artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea.

## V

Con la constitución del Comité de las Regiones, que tiene una función consultiva (11), fue creado por primera vez en la Unión Europea un tercer nivel junto al de la Unión Europea y el de los Estados miembros: el nivel de los *Länder* y las regiones, que pueden ahora hacer valer sus intereses regionales sin la interposición del respectivo Estado miembro. Ello contribuye a una esfera de posible influencia, que puede evitar y prevenir egoísmos de cada Estado miembro y sus regiones por medio de un proceso común de formación de opinión y de adopción de decisiones.

El Comité de las Regiones se compone de 222 representantes en total, de los cuales 94 representan al nivel regional y 101 al municipal. 27 miembros son enviados al Comité como representantes intermediarios, por ejemplo, de los Departamentos franceses, de los municipios daneses y de los *countries* británicos.

Cada Estado miembro de la Unión Europea está representado en el Comité regional por entre 6 y 24 representantes (???) de los órganos territoriales, regionales o locales. Las regiones, municipios y ciudades acceden a la posibilidad de tener, a través de un órgano propio, una influencia consultiva en la fijación de las políticas comunitarias.

Para la preparación de las resoluciones, los miembros del Comité de las Regiones se dividen en tres: las "delegaciones nacionales", los "grupos políticos" y los "grupos interregionales" (por ejemplo, Mar Mediterráneo, Mar Báltico y Alpes).

El Comité de las Regiones tiene como tarea hacer Declaraciones sobre todas aquellas cuestiones de desarrollo regional de la Comunidad, así como expresarse sobre todas las cuestiones políticas de integración que tengan consecuencias regionales o locales. El Comité tiene primordialmente la tarea de aconsejar a la Comisión en el ejercicio de su derecho de propuesta. La mayor parte de Declaraciones hasta ahora se refieren a cuestiones de

---

(11) Artículo 263 del Tratado de la Comunidad Europea.

desarrollo comercial regional y local, así como a la cohesión; junto a ello, también a asuntos de medio ambiente, agricultura, educación, cultura y al tráfico.

Aunque a través del Tratado de Amsterdam el Comité de las Regiones fue fortalecido jurídicamente, algunas peticiones esenciales del Comité de las Regiones relativas al federalismo y al regionalismo no han sido todavía atendidas. Aún no hay ninguna obligación para las instituciones comunitarias de la Unión Europea de tomar en cuenta las Declaraciones del Comité de las Regiones. Falta también el derecho de entablar acciones legales ante el Tribunal Europeo de Justicia si los derechos del Comité de Regiones o el principio de subsidiariedad fuesen violados.

Las resoluciones mencionadas de Maastricht y Amsterdam son muy importantes para los esfuerzos respecto a la integración europea desde el punto de vista del federalismo y el regionalismo, pero no debe olvidarse que éstos presuponen las correspondientes estructuras a nivel territorial. Sin embargo, éste no es en principio el caso de todos los Estados miembros de la Unión Europea. Queda a la decisión de la autoridad de cada Estado miembro, como ejecución interna (??), qué estructuras tiene ese Estado por debajo de su nivel nacional. Para el ámbito intraestatal resulta de aplicación la autonomía constitucional de cada Estado miembro de la Unión Europea.

Se deja, por ello, a las regulaciones internas de cada Estado miembro de la Unión Europea la decisión sobre cómo tiene lugar la formación de la opinión y el proceso de adopción de decisiones dentro del respectivo Estado, de manera que los intereses puedan ser coordinados e integrados de un modo que puedan ser representados adecuadamente en el nivel europeo. Aquí tendrá lugar una consideración, doméstica e internacional y por último supranacional, del bienestar público.

De un modo parecido, sirve a la representación de intereses regionales el que los Gobiernos de los Estados miembros de un Estado Federal tengan la posibilidad de representar en el Consejo sus peticiones en lugar del Gobierno central. Ello también puede servir al equilibrio de intereses y al bien común.

## VI

Todas estas tendencias y posibilidades federales y regionales son expresión del principio de subsidiariedad. Este es el principio de ayuda sustituta equivalente, que protege a cada pueblo y a comunidades más pequeñas a través de la preservación de su independencia.

El principio de subsidiariedad se remonta a la doctrina social católica y fue declarado ya por el Papa Pío XI en 1931 en la Encíclica "*Quadragesimo anno*". Fue particularmente establecido para la integración europea en el artículo 3b del Tratado acordado en Maastricht sobre la unión política. La Unión Europea actuará, por tanto, "sólo si, y en la medida en que, los objetivos de la acción propuesta no puedan ser suficientemente alcanzados por los Estados miembros y puedan, por ello, ser mejor logrados por la Comunidad por razón del alcance o efectos de la acción propuesta".

La subsidiariedad permite, por ello, tanto la preservación de la identidad nacional respectiva del Estado y las comunidades menores de naturaleza federal y regional, como también la orientación de un objetivo político europeo. Por primera vez en el Derecho primario de la Unión Europea, se establece un parámetro para la salvaguardia de competencias. Sin embargo, esto sólo se aplica a las relaciones de la Unión Europea con cada Estado miembro, pero no dentro de cada Estado miembro. Este orden doméstico es parte de la autonomía constitucional de cada Estado, que es un Estado miembro de la Unión Europea.

La subsidiariedad mantiene a la patria, asegura la identidad tanto personal como territorial y abre la puerta a la autodeterminación de las personas, de los pueblos y también de las minorías. (La subsidiariedad fortalece la democracia y contribuye a la protección de los derechos humanos! También protege a los pueblos y nacionalidades de significado histórico como Galicia, Cataluña y el País Vasco. (Obsérvese que Europa tiene más del doble de lenguas que Estados! La subsidiariedad sirve de modo especial para la integración de Europa, permite, en un primer momento, reconocer la variedad y conduce después a una unidad coordinada lograda por medio de las interrelaciones de unos con otros.

Estas delimitaciones no son siempre fáciles; sería, por ello, bien recibida la elaboración de un catálogo de competencias orientado por el principio de subsidiariedad y con relación a áreas materiales determinadas. Esto podría mostrar qué tareas son desempeñadas por los órganos administrativos federales, por los órganos regionales y por los restantes órganos territoriales, especialmente municipales. Serviría también para la ejecución del principio de subsidiariedad si se elaborase un catálogo de criterios conforme al cual pudiesen la Comisión y el Consejo examinar si una regulación comunitaria es, o no, necesaria.

Sería erróneo considerar a la subsidiariedad como el remedio final. Hay varias ideas sobre la materialización de la subsidiariedad. Ésta requiere, en igual medida, una perspectiva objetiva adecuada, comprensión social y una compensación de intereses orientada al bienestar público en igual medida. No hay ningún ejemplo, ni siquiera se puede acudir comparativamente para la Unión Europea a los modelos actuales de Derecho, como el Estado federal y el Estado constitucional. La Unión Europea tiene un carácter especial como una Comunidad que depende de la responsabilidad política y la legislación de cada Estado miembro. La Unión Europea es una combinación voluntaria y restringida de Estados miembros que no son los sirvientes, sino los señores de los Tratados; determinan el camino de la Unión Europea. Jean Monnet, fundador intelectual de la idea de una Europa unida dijo en su libro "Memorias de un europeo" al final de sus días: "No puedo decir a qué resultado, a qué tipo de Europa nos conducirá esta necesidad, porque no es posible imaginar las decisiones que habrá que tomar en el contexto del mañana [...] No intento imaginar hoy las circunstancias políticas; porque las palabras sobre las que se discute son demasiado inexactas: federación o confederación. Lo que preparamos a través de la actuación de la Comunidad no tiene presumiblemente ningún precedente" (12).

Como ya hemos constatado claramente a partir de la historia de la integración europea en las Conferencias intergubernamentales de Maastricht y Amsterdam, la Unión Europea ha experimentado un desarrollo que está abierto a nuevas tendencias y permite claramente ver que la patria Europa

---

(12) Jean Monnet, *Memories of a European*, 1988, pág. 661.

debe ser también una Europa de patrias. El federalismo y el regionalismo pueden aportar aspectos significativos y duraderos. No hacen a los Estados-nación supérfluos, sino que más bien los completan en cuanto que intentan contribuir a la vida de la democracia, así como a las políticas orientadas personal y territorialmente y a su representación frente a, y dentro de, la Unión Europea.

## VII

Pero sería falso ver la Unión Europea y su desarrollo sólo como una cuestión de formas externas, caminos e instituciones jurídicas. La introducción del euro, la agenda 2000, la expansión al Este y la reforma de las instituciones será ciertamente de importancia en el camino a la Europa del mañana, por mencionar sólo algunos de los más importantes ejemplos. Sin embargo, no debe olvidarse que la organización no es un fin en sí mismo, sino que requiere una determinada actitud. A esto puede contribuir decisivamente el federalismo con su orden político. El federalismo posibilita una diferenciada división de competencias, el principio de subsidiariedad, la separación de poderes, propaga nuevas formas de democracia y ofrece intentos de solución de una posible y concebible objetivación en los procesos de formación política de la opinión y de toma de decisiones. Al respecto, es también importante destacar que el federalismo es un principio de organización del pluralismo que requiere, de una manera definitiva, el equilibrio de poderes políticos, una conducta moderada, la comprensión para la consideración razonable y asimismo recíproca. En este contexto, recuerdo lo que en la temprana antigüedad griega Solón supo decir de Metrón y HESIOD de Eunomia y cómo advirtieron del orgullo desmesurado. A mí también me gustaría subrayar la importancia de los fundamentos éticos para el federalismo y los límites del federalismo que se observan en las tendencias particularistas y separatistas. Destruyen una comunidad.

Toda comunidad, sea como Estado o como federación de Estados al modo de la Unión Europea, exige una consideración del bien público. Esto no puede tampoco, en último término, excluir la responsabilidad social ante el pueblo. El federalismo y el regionalismo ofrecen especialmente la experiencia en las situaciones sociales de los pueblos en los Estados federados y en las regiones.

La integración de Europa se centra primordialmente en el cumplimiento de las cuatro libertades, especialmente el libre movimiento de mercancías, personas, capital y servicios. Sin embargo, falta una competencia propia en la política ocupacional y social. Esto queda básicamente a la competencia doméstica de cada Estado miembro, incluyendo las políticas del mercado de trabajo.

Junto a esto, conseguir un alto nivel de empleo es el objetivo declarado de la Comunidad (13). Las resoluciones de Amsterdam también prevén un proceso propio de coordinación y supervisión de la política ocupacional en el cual el Comité de las Regiones también tiene, entre otras cosas, de acuerdo con el artículo 128 TUE, un derecho de audiencia, junto al Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social. La Unión Europea no debe olvidar la responsabilidad social ante el pueblo por todos los intereses de ganancias del capital en la economía de mercado. Esto tiene una significación cada vez mayor justamente en una época de globalización mundial *in crescendo*. (Muchos juzgarán el éxito y valor de la integración europea y de la Unión Europea en función de la seguridad de su puesto de trabajo en la época de la unión económica y monetaria!

La Unión Europea tiene que ofrecer los presupuestos políticos para que el progreso cultural, el crecimiento económico y la seguridad social sean posibles simultáneamente. En cada Estado, el federalismo y el regionalismo conducen de manera muy diferente a estas necesidades de exigencias sociales virtualmente específicas. Pueden contribuir a alcanzar un nivel adecuado de empleo en cada Estado y también en la Unión Europea.

## VIII

Responsabilidad social significa también caridad activa. Las libertades de la Unión Europea deben, por consiguiente, ser ejercidas atendiendo a esta responsabilidad.

Especialmente en el suelo de Santiago de Compostela, junto con Roma y Jerusalén uno de los lugares más importantes de piedad y de peregrinación

---

(13) Artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea.

de toda la cristiandad, hay que decir que tenemos que considerar Europa como una comunidad de valores en sus nuevos caminos.

La cristiandad ha extendido la idea de dignidad humana y caridad. Ello fue característico de Occidente, y por ello también de Europa, y tiene asimismo un significado permanente para el desarrollo del nuevo orden de la Europa integrada.

La Unión Europea es una comunidad de Derecho que se ha convertido en una Unión económica y monetaria con una unión política y una comunidad de paz. Sin embargo, este desarrollo de Europa presupone que el espíritu de Europa también permanece inmutable. En esta oportunidad, permítanme citar el discurso del Papa Juan Pablo II, quien dijo en 1982 en Santiago de Compostela: "Vieja Europa, encuéntrate a tí misma de nuevo" (14). Y exclamó unos años más tarde en Estrasburgo: "Europa, busca tu alma" (15). Y pidió a las instituciones europeas que permaneciesen fieles a la herencia y a los valores de Europa sobre la base de la fe cristiana y así alcanzar una casa común.

El 9 de noviembre de 1982, el Papa Juan Pablo II mencionó la dignidad de la persona humana, así como el verdadero sentido de la justicia y la libertad, la laboriosidad, el espíritu emprendedor, el amor a la familia, el respeto por la vida, la tolerancia, el deseo de cooperación y paz como ejemplos de valores cristianos y humanos.

El Papa Juan Pablo II no es el único que aconseja no olvidar los presupuestos espiritual-religiosos de Europa. El ex ministro francés de cultura, y actualmente presidente del Comité de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional, profesor Jack Lang, ha dicho en 1998: "Sin nuevos comienzos, Europa permanece sin alma" (16).

---

(14) Tomado de *L'Osservatore Romano*, edición semanal en lengua alemana, 26 de noviembre de 1982, pág. 15.

(15) Tomado de *L'Osservatore Romano*, edición semanal en lengua alemana, 18 de noviembre de 1982, suplemento XIV/1988.

(16) Jack Lang, "Die Bürokratisierung eines Abenturers, ohne Neubeginn bleibt Europa ein Körper ohne Seele", *Internationale Politik*, núm. 5, 1998, págs. 41 ss.

Es por ello necesario ser consciente de los presupuestos espirituales y también religiosos con relación a todo avance en la integración de Europa en la economía y la política y cuidar los miles de años de vieja tradición de nuestra cultura occidental cristiana. El federalismo y el regionalismo hacen apreciable y claro este substrato de Europa. No es posible para la Unión Europea desarrollarlos sólo en un marco limitado, sea político, jurídico o económico. Requieren también un aprovechamiento suplementario de la vida intelectual y, también primordialmente, religiosa, de manera que la Unión Europea como una comunidad económica europea también se transforme en una comunidad de culturas y valores, que realice principios como la humanidad, la solidaridad, la subsidiariedad.

El gran literato y filósofo español Salvador de Madariaga ya escribió hace años en sus explicaciones sobre la cuestión “)Qué es Europa?”: “)Qué queremos realmente? )Una unidad económica? )Una comunidad de defensa? (En cuanto no nos satisfaga la conciencia de un propósito más alto, estos dos objetivos serán inalcanzables, no compensará, incluso, un serio esfuerzo en absoluto)” (17).

El federalismo y el regionalismo nos conducen a este objetivo mayor. Europa y su nuevo orden integrado no deben confinarse a una factura de débitos y créditos económicos. Debe existir también una base intelectual, cultural, religiosa y social en la Europa integrada. Esto significa una cierta tolerancia para la pluralidad de Europa a través de derechos y valores fundamentales generalmente reconocidos. El occidente cristiano ha contribuido decisivamente a su fundación. (Justamente el segundo sínodo europeo de los obispos ha recordado recientemente en el Vaticano que no se permita que surja ningún vacío de crecimiento entre el progreso y los valores espirituales! Esto tiene que hacerse realidad también en el nuevo orden de Europa. Ello exige coraje y sed de actividad de cada individuo por, y en, Europa. Como dijo Santiago Apóstol, y permítanme acabar con algunas reflexiones de su Carta: “Que todo hombre sea pronto para escuchar, lento para hablar, lento a la ira [...] Poned en práctica la palabra y no seáis meros escuchadores de

---

(17) Salvador de Madariaga, *Weltpolitisches Kaleidoskop. Reden und Aufsätze*, Zürich-Stuttgart, 1965, p. 128.

ella, engañándoos a vosotros mismos, porque si uno oye la palabra y no la pone en práctica, se parece al hombre que contempla su cara en un espejo; se contempló, se fue y al instante se olvidó de cómo era” (18).

Las reflexiones sobre el significado del federalismo y el regionalismo para el desarrollo de la Europa integrada nos han conducido a la imagen de Europa en el espejo de la responsabilidad del tiempo. Nos lleva, a través del final inminente de una era, también al futuro como obligación. Es un honor proclamar, en mi última lección como profesor invitado en este milenio, esta fe declarada en un lugar de vida religiosa e intelectual tan importante como es Santiago de Compostela y su Universidad. Considero esto como una oportunidad especial que quiero agradecerles mucho.

---

(18) Carta del Apóstol Santiago 1, 19-24.