



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea

Laura Huici Sancho



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.**

UNIVERSITAT DE BARCELONA

**EL COMITÉ DE LAS REGIONES:
SU FUNCIÓN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA**

Tesis presentada para optar al título
de Doctor por

Laura Huici Sancho

Realizada bajo la dirección de la Profesora
Dra. Victoria Abellán Honrubia, Catedrática
de Derecho Internacional Público de la U.B.

Barcelona, 5 de enero de 2000

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. LA CREACIÓN DEL COMITÉ DE LAS REGIONES	1
I. ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA	5
1. Las vías de participación externa	6
a) La participación a través de los Estados miembros.....	6
a.1) La participación de los Länder alemanes.....	8
a.2) La evolución de los sistemas belga e italiano.....	11
a.3) La participación en España y Portugal	15
a.4) La participación en los otros Estados miembros.....	19
b) Otros medios para la defensa de los intereses de los entes subestatales	21
b.1) El Consejo de Municipios y Regiones de Europa y la Asamblea de Regiones de Europa como foros de influencia en los asuntos comunitarios	21
b.2) La Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa y sus relaciones con la Comunidad Económica Europea.....	24
b.3) Las Oficinas de representación en Bruselas	26
2. La participación de los entes locales y regionales en el marco de la Política Regional Comunitaria.....	29
a) Primera etapa: 1975-1984.....	32
b) Segunda etapa: la reforma de 1984	38
c) Los Programas Integrados Mediterráneos.....	42
d) La cohesión económica y social	45
e) El Consejo consultivo de los entes locales y regionales	50
II. EL NACIMIENTO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES	55
1. Los debates previos a la apertura de la Conferencia Intergubernamental	57
a) La movilización regional ante la perspectiva de la reforma de los Tratados constitutivos.....	58
b) Evolución de la postura del Parlamento Europeo y de la Comisión.....	63
c) La actitud de los Estados miembros.....	68
d) La cuestión del déficit democrático y la representación de los entes regionales y locales.....	71
2. El Comité de las Regiones en la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política.....	75
a) Los principales puntos objeto de debate.....	75
a.1) ¿Un órgano de representación exclusivamente regional?.....	76
a.2) El debate sobre su estatus jurídico y la posible vinculación con el Comité Económico y Social.....	77
a.3) La definición del ámbito de competencias y los poderes del Comité.....	79

b) Las propuestas barajadas por la Conferencia Intergubernamental.....	81
b.1) Los Proyectos presentados por la Presidencia de las Comunidades.....	81
b.2) Un órgano integrado en la Comisión.....	84
b.3) Las propuestas a favor de un órgano independiente.....	86
c) La regulación introducida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea por el Tratado de la Unión Europea.....	90
c.1) Las disposiciones relativas al Comité de las Regiones.....	91
c.2) El principio de subsidiariedad y las modificaciones relativas a la composición del Consejo.....	94

CAPÍTULO II. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL COMITE DE LAS REGIONES

CAPÍTULO II. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL COMITE DE LAS REGIONES	100
I. UN NUEVO ÓRGANO DE LA COMUNIDAD EUROPEA	103
1. Caracterización del Comité de las Regiones como órgano de una Organización Internacional.....	103
a) Un órgano creado por el Tratado constitutivo: algunas precisiones terminológicas.....	105
b) Órgano compuesto de representantes regionales y locales.....	109
c) Un órgano plenario.....	113
d) Un órgano consultivo.....	118
2. Órgano, no Institución.....	121
a) El alcance actual de la distinción.....	123
a.1) La designación de los miembros, la fijación de la sede y las funciones atribuidas.....	125
a.2) La autonomía jurídica, administrativa y financiera.....	128
b) El derecho de legitimación activa y pasiva ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.....	133
b.1) El derecho de intervención y el recurso por omisión.....	136
b.2) El recurso de anulación.....	138
II. UN ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES	142
1. Los entes regionales y locales.....	144
a) Características comunes de los entes regionales y locales.....	145
b) Los principales debates en torno a la noción de región.....	152
c) La diferencia entre entes regionales y locales en el seno del Comité.....	158
2. El equilibrio entre entes regionales y locales.....	164
a) La necesidad de un equilibrio.....	166
b) ¿Un equilibrio nacional o comunitario?.....	171
c) La presencia de entes regionales y locales de los diferentes Estados miembros.....	177
c.1) Los Estados federales.....	178
c.2) Los Estados regionalizados.....	180
c.3) El reparto realizado en los otros Estados.....	182

CAPÍTULO III. COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN INTERNA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES	187
I. LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES	191
1. El procedimiento de designación de los miembros	191
a) La elaboración de las propuestas nacionales.....	191
b) El papel del Consejo en el nombramiento de los miembros	198
2. El estatuto jurídico de los miembros del Comité.....	206
a) La noción de representantes de los entes regionales y locales.....	207
b) La exigencia de independencia.....	216
c) Duración del mandato, privilegios e inmunidades y régimen de incompatibilidades de los miembros del Comité de las Regiones	221
d) Los miembros suplentes.....	225
II. ORGANIZACIÓN INTERNA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES	232
1. El Pleno	234
a) Composición, competencias y funcionamiento.....	235
b) Las agrupaciones de los miembros: las delegaciones nacionales y los grupos políticos	239
2. La Mesa y el Presidente.....	245
a) La Mesa.....	245
b) El Presidente	250
c) La Mesa de Edad.....	254
3. Las Comisiones del Comité de las Regiones.....	258
a) Creación y número de Comisiones	259
b) Composición y funcionamiento de las Comisiones.....	263
4. La Administración del Comité	268
a) La Secretaría General.....	270
b) La Estructura Organizativa Común	274
 CAPÍTULO IV. LAS FUNCIONES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES	 278
I. LAS COMPETENCIAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES	282
1. La participación del Comité de las Regiones en el ámbito comunitario.....	283
a) La consulta preceptiva.....	284
b) La obligación de informar al Comité de las Regiones.	289
c) Otros supuestos de participación del Comité de las Regiones	293
c.1.) La consulta facultativa.....	294
c.2.) El derecho a pronunciarse por propia iniciativa	295
c.3.) Las Resoluciones e Informes.	297

2. El ámbito material de competencias.....	299
a) Las deficiencias del ámbito material de la consulta preceptiva.....	300
b) La ampliación del ámbito material: la consulta facultativa y los dictámenes de iniciativa.....	306
c) Especial mención a la acción consultiva en relación con el Principio de subsidiariedad.....	313
3. El proceso de adopción de dictámenes y otros actos del Comité de las Regiones.....	319
a) La elaboración del programa de trabajo anual.....	320
b) El inicio de la actividad consultiva “strictu sensu”.....	322
c) Redacción del proyecto de dictamen.....	325
d) La adopción del dictamen y su publicación.....	329
II. LAS RELACIONES DESARROLLADAS POR EL COMITE DE LAS REGIONES	334
1. Las relaciones con las instituciones y órganos de la Unión Europea.....	335
a) Un buen entendimiento con la Comisión.....	337
b) Las relaciones con el Consejo.....	342
c) Las relaciones con el Parlamento Europeo.....	348
d) Las relaciones desarrolladas con las otras instituciones y órganos comunitarios.....	354
d.1) El control ejercido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Cuentas.....	354
d.2) Las relaciones entre el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.....	358
2. Las relaciones exteriores del Comité de las Regiones.....	361
a) Relaciones con los entes regionales y locales de los Estados miembros.....	362
b) La cooperación con el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, la Asamblea de las Regiones de Europa y el Congreso de Poderes Locales y Regionales.....	368
b.1) Las relaciones con el Consejo de Municipios y Regiones de Europa y con la Asamblea de Regiones de Europa.....	368
b.2) Las relaciones con el Congreso de Poderes Locales y Regionales.....	372
c) El Comité de las Regiones y los entes regionales y locales de terceros Estados.....	375
CONCLUSIONES.....	381
BIBLIOGRAFÍA.....	391
DOCUMENTACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y DE LA UNIÓN EUROPEA .	407
JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.....	427
DOCUMENTACIÓN Y JURISPRUDENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	429
DOCUMENTACIÓN DE OTROS ORGANISMOS.....	432
ANEXOS.....	437

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA I: Distribución entre entes regionales y locales según la ARE (Situación del 17 de enero de 1994)	178
TABLA II: Variaciones en la composición del Comité de las Regiones. Período 1994-1997.....	204
TABLA III: Asistencia de los miembros a los Plenos del Comité de las Regiones	229
TABLA IV: Asistencia de los miembros españoles a los Plenos del Comité de las Regiones	230
TABLA V: Composición de la Mesa del Comité de las Regiones. Primer período bienal del segundo ejercicio cuatrienal, 1998-2000	256
TABLA VI: Las comisiones del Comité de las Regiones para el período 1998-2002.....	261
TABLA VII: Asistencia de los miembros a las reuniones de las Comisiones	268

ÍNDICE DE LAS SIGLAS Y ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

Art.:	Artículo
ARE:	Asamblea de las Regiones de Europa
AUE:	Acta Unica Europea
BEI:	Banco Europeo de Inversiones
CdR:	Comité de las Regiones
CE:	Comunidad Europea
CECA:	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE:	Comunidad Económica Europea
CES:	Comité Económico y Social
CIG:	Conferencia Intergubernamental
CMLR:	Common Market Law Review
CMRE.:	Consejo de los Municipios y Regiones de Europa
CPLRE:	Conferencia/Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa
CPR:	Comité de Política Regional
Doc.:	Documento
Doc. CDR:	Documento del Comité de las Regiones
Fdo.:	Fundamento jurídico
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA:	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
GJCE:	Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea
IEA:	Institut d'Estudis Autònoms
IVAP:	Instituto Vasco de Administración Pública
Not./CEE:	Noticias de la Comunidad Económica Europea
Not./UE:	Noticias de la Unión Europea
PECO:	Países de Europa Central y Oriental
PIM:	Programas Integrados Mediterráneos
PRC:	Política Regional Comunitaria
RIE:	Revista de Instituciones Europeas
RMC et l'UE:	Revue du Marche Commun et de l'Union Européenne
RMUE:	Revue du Marché Unique Européen
RFAP:	Revue Française d'Administration Publique
STJCE:	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
RVAP:	Revista Vasca de Administración Pública
TCECA:	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y

del Acero

TCE:	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TCEE:	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TJCE:	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TUE:	Tratado de la Unión Europea
UEM:	Unión Económica y Monetaria

INTRODUCCION

El presente trabajo se centra en el estudio del Comité de las Regiones (en adelante CdR) como órgano que permite la participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea.

La creación del CdR es una de las modificaciones que el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, introduce en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante TCE). El nacimiento del Comité coincide, por tanto, con el de la Unión Europea. Hasta ese momento, los entes regionales y locales de los Estados miembros no son sujetos, específicamente reconocidos, dentro de la estructura orgánica comunitaria prevista por los Tratados constitutivos.

Cualquier aproximación al tema de la participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea debe tener en cuenta las especificidades de dicho proceso y asumir tres premisas fundamentales:

1ª) La aplicación del derecho comunitario en los Estados miembros se rige por el principio de autonomía institucional, por lo que corresponde a los entes regionales y/o locales, de cada Estado, aplicar aquellas normas comunitarias que traten materias objeto de su competencia, según el ordenamiento jurídico interno. En la medida en que dichos entes participen en la fase ascendente de elaboración de las normas comunitarias, es previsible que se sientan más implicados en garantizar una correcta aplicación de dichas normas.

2ª) Los entes regionales y locales no son homogéneos. Su naturaleza y competencias varían, no sólo de un Estado miembro a otro, sino también dentro del mismo Estado. El proceso de integración europea no afecta pues con la misma intensidad ni de igual forma a todos los entes regionales y locales existentes en los Estados miembros.

3ª) El futuro de la Unión Europea exige conocer cuál es la voluntad de los ciudadanos europeos. Ello se consigue ya en el Parlamento Europeo, institución elegida por sufragio universal directo, y también en el Consejo Europeo y en el Consejo de la Unión, donde la voz de los ciudadanos, como nacionales de los Estados miembros, se manifiesta a través de los representantes de dichos Estados. Los entes regionales y locales pueden actuar como puente entre los ciudadanos y las instituciones comunitarias. La intervención de los representantes de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea debe contribuir a que dicho proceso se aproxime a los ciudadanos europeos, constituyendo una nueva vía que permita, a estos últimos, como habitantes de dichos entes, participar en el mismo.

La trascendencia que, en el devenir de la Unión europea, tienen las premisas planteadas y la complejidad que, dentro del proceso de integración, supone el nacimiento y desarrollo de este nuevo órgano comunitario, motivaron la elección del Comité como objeto

del presente estudio. La oportunidad de este trabajo, centrado en el análisis de la estructura orgánica comunitaria y en el papel que, en su seno, le corresponde al CdR, se justifica también por la profunda reflexión de la que debe ser objeto dicha estructura, para adecuarse a los nuevos retos que se plantean al proceso de integración europea en la actualidad.

La creación del Comité constituye el reconocimiento de que los entes regionales y locales son sujetos que deben participar en el proceso de integración europea. El **objeto concreto** de la presente investigación es verificar qué principios determinan la creación del CdR y su regulación en el TCE y discernir, en qué medida, el Comité constituye una respuesta adecuada a los problemas que, dentro de la estructura orgánica comunitaria, plantea dicha participación. Del análisis realizado, se deriva que la tensión entre los principios de eficacia y de legitimidad democrática y la tensión entre unidad y diversidad son dos constantes en la vida del Comité, debiendo inspirar, por tanto, cualquier conclusión sobre el mismo.

El CdR no es el único modo con el que el TUE pretende resolver las aspiraciones de participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea. A este mismo fin, responden la inclusión de varias definiciones del principio de subsidiariedad y la modificación de las disposiciones relativas a la composición del Consejo (art. 203 TCE). Pero para **delimitar el objeto** de este estudio, es preciso advertir que estas cuestiones sólo se tratarán al perfilar el contexto en el que se crea y se desarrolla el CdR. Con igual finalidad, se analizan otras vías que, dentro y fuera de los Estados miembros, permiten también la participación de los entes regionales y locales en los asuntos comunitarios. Un examen más pormenorizado excedería los límites en los que pretende situarse este trabajo.

El **método** de investigación se ha basado en el estudio analítico de la naturaleza, composición, organización y funcionamiento del CdR. Este análisis permite definir cuál es la principal función a la que debe responder el Comité: la participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea.

El trabajo se ha realizado desde la óptica del Derecho Internacional Público. Los principios que, dentro de este ordenamiento jurídico, rigen las Organizaciones Internacionales y son, por su propia naturaleza, aplicables al análisis de la estructura orgánica comunitaria, permiten inducir los principales aspectos que caracterizan al CdR. En este sentido, el Comité se analiza como órgano perteneciente a la estructura orgánica de una Organización Internacional: la Comunidad Europea. Dado que es preciso que la estructura orgánica de toda Organización Internacional se adecue a sus objetivos, el estudio del CdR requerirá tener en cuenta cuáles son las especificidades de la Comunidad Europea y los principios que, como el principio de equilibrio institucional o el principio de subsidiariedad, adquieren un sentido particular en su funcionamiento interno. Más aún, el singular carácter de la Unión Europea, como estructura en la que se integra la Comunidad Europea y, por tanto, el Comité, exige

aplicar también, al estudio de este órgano, otros principios que, como el de legitimidad democrática, no son específicos de las Organizaciones Internacionales.

Finalmente, la aproximación a los entes regionales y locales, como entes de la administración territorial del Estado, exige superar el marco del Derecho Internacional Público acudiendo a otras disciplinas jurídicas como el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. Ahora bien, a este respecto, es preciso advertir que en el presente trabajo no se pretende estudiar con profundidad estos aspectos, sino únicamente traer a colación aquellos elementos indispensables para comprender al Comité en su conjunto.

El objeto y el método escogidos han llevado a la **sistematización** del trabajo en cuatro Capítulos dedicados, el Primero, a la Creación, el Segundo, a la Naturaleza Jurídica, el Tercero, a la Composición y Organización Interna, y el Cuarto, a las Funciones del Comité. Cada Capítulo se ha subdividido a su vez en dos grandes apartados.

El Capítulo I tiene por objeto situar la creación del CdR en el contexto del proceso de integración europea. En su primera parte, se exponen los antecedentes de la participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea. Desde esta perspectiva, se analiza la evolución que, hasta la creación del Comité, había seguido dicha participación a través de los Estados miembros y de otros foros que los representan a nivel europeo. La evolución del proceso de integración en el ámbito de la Política Regional Comunitaria permitirá el reconocimiento de un tímido pero creciente papel de estos entes subestatales en su formulación. La creación en 1988 del Consejo consultivo de los entes locales y regionales se revela como el antecedente inmediato del CdR.

La Segunda Parte del Capítulo I se dedica al examen de la creación del Comité de las Regiones en el seno de la Conferencia Intergubernamental (en adelante CIG) sobre la Unión Política. Ello permite destacar cuáles son los puntos conflictivos que, en torno a dicho órgano, se planteaban. Finalmente, se indican los principales aspectos que, sobre la participación de los entes regionales y locales, incluye la regulación definitivamente adoptada con el TUE.

El Capítulo II se centra en el análisis de la naturaleza jurídica del CdR con un doble enfoque.

En primer lugar, se caracteriza al Comité en función de las categorías generales aplicables a los órganos de las Organizaciones Internacionales, teniendo en cuenta, también las características específicas de la Comunidad Europea. Este análisis permite, primero, ubicar al CdR entre los órganos creados explícitamente por el Tratado constitutivo, aunque únicamente se prevea en el TCE; segundo, teniendo en cuenta su composición y su carácter plenario, se destaca su carácter de órgano de naturaleza política y se plantean las líneas generales básicas en torno a la cuestión de la específica función que, según se ha dicho, le

corresponde dentro de la estructura orgánica comunitaria; y finalmente, en función de sus competencias, se califica como un órgano consultivo. Otro aspecto a tener en cuenta en la configuración que, del CdR, hace el TCE es la distinción entre órganos e instituciones comunitarios. El Comité se define como un órgano comunitario lo que lleva a determinar cuál es el alcance actual de esta distinción para conocer en qué medida condiciona al CdR.

En segundo lugar, se procede a analizar la naturaleza de los entes regionales y locales que legitiman la presencia del Comité en la estructura orgánica comunitaria. Este examen pone de manifiesto la imposibilidad de utilizar categorías únicas que sean perfectamente aplicables a la heterogénea realidad existente en los sistemas de organización territorial de los Estados miembros. Sólo de forma muy general pueden establecerse algunas características comunes a todos los entes presentes en el Comité. Más allá, la diversidad y la falta de definiciones uniformes evidencian uno de los principales retos con los que debe enfrentarse este órgano comunitario. En el último epígrafe de este Capítulo se plantea la cuestión de la necesidad de respetar un cierto equilibrio entre los diferentes entes presentes en el seno del CdR y, en su caso, si ese equilibrio debe garantizarse a nivel nacional, es decir, en la elaboración de las listas nacionales, o a nivel comunitario, en la composición final del órgano.

Según se desprende del propio Título del Capítulo III, sus páginas se dedican al estudio de la Composición y de la Organización Interna del Comité.

Los principales problemas a los que se enfrenta la composición del CdR derivan, por un lado, del procedimiento de elección de sus miembros y, por otro lado, de la dificultad que supone dar una definición precisa de la expresión "representantes de los entes regionales y locales", utilizada en el Tratado. El objetivo de la investigación a este respecto será, por tanto, intentar delimitar cómo deben interpretarse estos términos, teniendo en cuenta la lógica del Tratado y cuál ha sido la solución que se ha dado a estas cuestiones, en la práctica, desde la constitución del CdR, en marzo de 1994.

El estudio de su organización interna se realiza en base a las disposiciones del Tratado y del Reglamento Interno, aprobado por el Consejo en 1994. Ahora bien, es preciso señalar que el Tratado de Amsterdam ha introducido dos modificaciones importantes que afectan a la organización interna del Comité. Primero, el CdR adquiere la competencia para aprobar su propio Reglamento Interno y, segundo, desaparece el Protocolo nº 16 que exigía el establecimiento de una Estructura Organizativa Común entre el CES y el CdR. Los debates y acuerdos derivados de estas modificaciones también se han tenido en cuenta en la realización de este Capítulo*.

En la organización interna del Comité se pone de manifiesto la tensión existente entre

*el momento de finalizar el presente trabajo de investigación aún no disponemos del texto definitivo de Reglamento Interno q
i en el Pleno del CdR celebrado el pasado mes de noviembre de 1999.*

su específica legitimidad, dentro de la estructura orgánica comunitaria, su regulación en el Tratado paralela a la del Comité Económico y Social y su naturaleza política que lo asemeja al Parlamento Europeo. El debate en torno a la necesaria coexistencia de las delegaciones nacionales y los grupos políticos es el ejemplo más claro de ello. Además, en este ámbito, el Comité ha tenido que superar la falta de experiencia derivada de su juventud, lo que, entre otras cuestiones, provocó que, durante el primer mandato, fueran intereses particulares y nacionales los que determinaran el número y competencias de las Comisiones que se debían crear, generando algunas incoherencias en el funcionamiento del nuevo órgano. Sólo la práctica y la asunción de una mayor autonomía por parte del Comité pueden permitirle superar estos problemas.

El Capítulo IV contiene un análisis detallado de las funciones del CdR. Dentro de este Capítulo, se incluyen, en primer lugar, el estudio de la naturaleza y el ámbito material de competencias del Comité y, en segundo lugar, el análisis de las relaciones que, en el ejercicio de sus funciones ha establecido este órgano comunitario. El estudio se realiza en función de lo dispuesto explícitamente por el Tratado y también de la práctica desarrollada por el CdR desde su constitución.

La naturaleza consultiva del Comité se manifiesta en su capacidad para emitir dictámenes. Según el Tratado, éstos pueden ser resultado, bien de una consulta preceptiva del Consejo o la Comisión, bien de una consulta facultativa de estas instituciones o del Parlamento Europeo, bien de la propia iniciativa del Comité. Dentro de los dictámenes de iniciativa, deben diferenciarse aquellos, en los que la iniciativa tiene su origen en la información sobre una consulta al CES, de otros dictámenes que podrían calificarse como de iniciativa pura. También merece una mención especial la práctica desarrollada por el CdR de emitir Informes, Resoluciones y Declaraciones.

Una vez analizada la naturaleza de los dictámenes, el estudio se centra en el ámbito material de las competencias. A este respecto se señalan tanto los ámbitos en los que la consulta está explícitamente prevista en el Tratado, como aquellos otros sobre los que el Comité ha podido llegar a pronunciarse, bien por el ejercicio de la consulta facultativa, bien por su propia iniciativa, destacando aquí la labor consultiva realizada en torno a la interpretación y aplicación del principio de subsidiariedad. Por último, se estudia también en este apartado el procedimiento de elaboración de decisiones en el seno del CdR.

Como se ha señalado, la Segunda Parte de este Capítulo se dedica al estudio de las relaciones que ha desarrollado el Comité. Estas han permitido al CdR convertirse en el interlocutor principal, ante las instituciones comunitarias, de los entes regionales y locales de los Estados miembros. Desde esta perspectiva, cabe destacar el buen entendimiento que ha reinado entre el Comité y la Comisión frente a los problemas que, por el contrario, han

caracterizado sus relaciones con el Parlamento Europeo. La acción del Comité se halla dirigida por su voluntad de participar activamente en el diálogo interinstitucional sobre los grandes debates que se plantean en el seno de la Unión Europea. El mismo objetivo, rige el establecimiento de relaciones fuera de la estructura orgánica comunitaria. Además de los vínculos que le permiten mantener el contacto con el conjunto de entes regionales y locales de los Estados miembros, merece una atención especial el interés del Comité por la defensa de la democracia local y regional en los Estados que se relacionan con la Comunidad, principalmente, aquellos que son candidatos a la adhesión.

Por último, en relación con la sistemática, es preciso señalar que, buscando una mayor claridad en la exposición, se ha optado por remitir a las notas a pie de página y a los Anexos, el tratamiento concreto de algunas cuestiones complementarias. Los Anexos I y II exponen los actos adoptados por el CdR durante su primer mandato y a lo largo de 1998. Se ofrece así una visión general del trabajo desarrollado por las distintas comisiones y Plenos del CdR y, teniendo en cuenta quiénes han sido los diferentes ponentes, de la labor realizada por las distintas delegaciones nacionales. Toda esta información permite sustentar algunas de las afirmaciones que se realizan en los diferentes Capítulos. También es necesario advertir que, en general, el texto se refiere a las versiones de los Tratados, en vigor desde el 1 de mayo de 1999. Ahora bien, cuando sea necesario, como en citas de autores anteriores a esta fecha, o cuando se haga expresa referencia a la regulación prevista en el TCE o el TUE antes de esta última reforma, se partirá evidentemente del contenido y enumeración anteriores, indicando en cada caso cuál es la correspondencia que debe establecerse en la regulación actual.

Las fuentes de conocimiento empleadas para la investigación han sido, principalmente, obras generales y estudios monográficos, la jurisprudencia del TJCE y de algunas jurisdicciones internas, las disposiciones adoptadas y documentación aprobada en el seno de la Comunidad Europea y de algunos Estados miembros. Cabe destacar, también el análisis detallado de abundante documentación interna del CdR, así como, de los dictámenes u otros actos, emitidos por el mismo, desde su creación.

Estas fuentes de conocimiento se han obtenido en las *Bibliotecas* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, del Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya y del Institut Européen des Hautes Etudes Internationales en Niza, en los *Centros de documentación* de la Comunidad Europea en la Escuela Superior de Administración de Empresas de Barcelona y en la Oficina de Representación de la Comisión Europea en Barcelona y en las *sedes* del CdR en Bruselas y del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y de la ARE, en Estrasburgo. Especialmente útil para la investigación ha sido también el acceso a los *Archivos* de la Direcció General de Relacions Exteriors, Departament de Presidència de la

Generalitat de Catalunya, y la utilización en Internet tanto de la página Web del CdR, con la base de datos que en ella se ofrece, como de otros "sitios" relacionados con el objeto de investigación, entre los que pueden destacarse, la página Web del Consejo de Municipios y Regiones de Europa y las de la mayoría de Asociaciones nacionales de entes locales y regionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

Esta Introducción no puede terminar sin añadir algunas palabras de agradecimiento a todos aquellos, familia, amigos y compañeros del Area de Derecho Internacional Público del Departamento de Derecho y Economía Internacional de la U.B. que me han apoyado y aconsejado en la realización de la presente investigación. Quiero agradecer también su colaboración al Sr. A. BOIXAREU, Director General del Consejo de la Unión Europea, al Dr. J.M. CASTELLA, Profesor del Departamento de Derecho Constitucional de la U.B., al Dr. A. GALAN, Profesor del Departamento de Derecho Administrativo de la U.B., al Dr. J. GARCIA PETIT, Jefe de Unidad del CdR, a la Sra. L'HYVER-YESOU, responsable del grupo de contacto del Congreso de Poderes Regionales y Locales con el CdR, y muy particularmente, al Sr. P. CERVILLA, Administrador adjunto del CdR, y a los responsables de las asociaciones nacionales de entes regionales y/o locales que tan amablemente me han ayudado aclarando mis dudas y respondiendo a mis preguntas. Entre estos agradecimientos, debe destacarse el dirigido al Dr. J. LLIMONA, Director General de Relacions Exteriors del Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya, cuya asistencia ha tenido un valor inestimable en la realización del presente trabajo.

CAPÍTULO I. LA CREACIÓN DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

El sistema institucional cuatripartito establecido por los Tratados originarios no preveía la existencia de un órgano de representación de los entes locales y regionales. El CdR no se crea hasta la reforma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea llevada a cabo con el Tratado de Maastricht.

Como afirma Ch. CHAUMONT, las Organizaciones Internacionales son fenómenos que se caracterizan por "*une certaine permanence et une certaine évolution*"¹. La creación del CdR debe comprenderse como una manifestación de esta evolución, teniendo en cuenta que, si en general es necesario que las Organizaciones Internacionales se adapten a las nuevas necesidades que se les plantean, en el caso de las Comunidades Europeas, esta dinámica es intrínseca a su propia naturaleza².

¹ CHAUMONT, Ch., Les Organisations Internationales, Vol. I., Université de Paris, Institut d'études politiques, París, 1954-1955, p. 12.

² Como afirma A. MANGAS, "*las Comunidades Europeas nacieron bajo el signo mismo de la reforma*", MANGAS MARTIN, A., "La dinámica de las Revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: Reflexiones generales críticas", en Homenaje al Profesor Manuel Díez de Velasco, Hacia un nuevo Orden Internacional y Europeo, Tecnos, Madrid, 1993, p. 1055. Ver también, BIEBER, R., KAHIL-WOLFF, B., MULLER, L., "Cours général de Droit communautaire", en Collected Courses of the Academy of European Law, 1992, Vol. III-1, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 55-56; JACQUE, J.P., "Cours Général de Droit Communautaire", en Collected Courses of the Academy of European Law, 1990, Vol. I-1, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 247-256.

Refiriéndose al proceso de integración comunitaria, J. MONNET afirmaba "*the new method of action developed in Europe replaces the efforts at domination of nation states by a constant process of collective adaptation to new conditions, a chain reaction, a ferment where one change induces another*", MONNET, J., "A Ferment of Change", en Nelsen, B.F., Stubb, A.C-G., (Ed.), The European Union. Readings on the Theory and Practice of the European Integration, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1994, p. 21.

Es esta semilla de cambio la que se manifiesta en el principio de progresividad que caracteriza el proceso de construcción comunitaria desde su nacimiento. En este sentido, Spinelli diferenciaba tres posibles escenarios, la Europa federal "*a Europe committed to the creation of modern democratic liberties*", la Europa confederal "*a Europe which calls up ancient nationalisms to be transformed into a new European nationalism*" y la Europa del modelo funcionalista "*a Europe which prospers quietly under the silent but efficient guidance of the wise mandarins of a supranational administration*", SPINELLI, A., The Eurocrats. Conflict and Crisis in the European Community, John Hopkins Press, Baltimore, 1966, p. 10-14.

Aunque los tres enfoques se interrelacionan en los diferentes momentos de la integración comunitaria, existe un claro predominio de las tesis funcionalistas y de la estrategia de los "pequeños pasos" de la que el Tratado de Maastricht constituye un nuevo ejemplo. Sobre estas cuestiones, véase, entre otros, CONSTANTINESCO, L.J., "Fédéralisme-constitutionalisme ou fonctionnalisme? (Réflexion sur la méthode de l'intégration européenne)", en Mélanges Fernand Dehousse. La construction européenne, Vol. II, Fernand Nathan, París, 1979, pp. 19-28; MANGAS MARTIN, A., LIÑAN NOGUERAS, D.J., Instituciones y derecho de la Unión Europea, Mc. Graw Hill, Madrid, 1996, pp. 77-80; MANGAS MARTIN, A., "El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura", en GJCE, Serie D- 17, 1997, pp. 24-27; UNGERER, W., "On the way to European Union", en Monar, J., Ungerer, W., Wessels, W., The Maastricht Treaty on European Union. Legal complexity and Political Dynamic, European University Press, Bruselas, 1993, pp. 23-36; VILA COSTA, B., "Los avances de la construcción comunitaria en el Tratado de la Unión Europea: Relación entre la ampliación de competencias y las reformas institucionales", en Afers Internacionals, nº 25, 1993, pp.97-112.

El CdR, como se verá en la primera parte del presente Capítulo, es el resultado de un proceso marcado por dos factores estrechamente relacionados. El primero es la descentralización que, a partir de los años setenta y, principalmente, en la década de los ochenta, caracteriza la estructura territorial de la mayoría de los Estados miembros de la Comunidad³. Como afirma T. CHRISTIANSON, refiriéndose a la política regional comunitaria, "*en 1985, la Communauté européenne elle-même ne pouvait pas ignorer ce changement et y répondit par une régionalisation de la Communauté elle-même*"⁴. El segundo factor deriva del hecho de que la Comunidad Europea asume progresivamente nuevas competencias que cada vez afectan más directamente a los entes regionales y locales⁵. Como la aplicación del Derecho Comunitario se basa en los principios de autonomía institucional y procedimental, la combinación de ambos factores implica el creciente protagonismo de los entes subestatales en la aplicación del derecho comunitario, lo que se denomina fase

³ Como advierte J. M. SOBRINO, "*el fenómeno de la regionalización en los Estados miembros no irrumpe en la opinión pública con la actual virulencia hasta una fecha posterior a la firma de los Tratados fundacionales y del primer Acuerdo de adhesión*", SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones en la Política Regional Comunitaria", en Noticias/CEE, n° 38, 1988, p. 124.

En efecto, según señala J.P. VERHOEVEN, de los seis Estados miembros originarios, sólo Alemania tenía, en el momento de creación de las Comunidades, una estructura federal, VERHOEVEN, J.P., Droit de la Communauté européenne, Larcier, Bruselas, 1996, p. 224.

Esta situación cambiará debido, bien al desarrollo de procesos de descentralización en algunos Estados miembros que, por ejemplo, en el caso de Bélgica llevan a la creación de un Estado Federal, bien a la adhesión a las Comunidades de nuevos Estados que, como España, son de estructura territorial compleja. En Francia, por ejemplo, el nivel regional se está introduciendo en el sistema de organización político-administrativa progresivamente desde principios de los setenta y se halla todavía en pleno proceso de formación. Gran Bretaña vive ahora un proceso de modificación que ha conducido a la creación de un Parlamento escocés y de las Asambleas de Gales e Irlanda del Norte. Estos cambios han llevado a algunos al extremo de afirmar: "*estem donant les primeres passes segures i decidides cap a la recuperació de la sobirania. La independència, en el context europeu, és una possibilitat fonamentada*", McHARDY, S., "Referèndums a Escòcia i Gal·les. Dues victòries, dues visions", en Europa de les nacions, n° 34, 1997, pp. 19-23.

Un examen general de la descentralización en los Estados miembros, véase ENGEL, Ch., VAN GINDERACHTER, J., Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne, Etudes de Droit des Communautés Européennes, Pedone, París, 1992, pp. 14-29. Sobre estas cuestiones y sobre la diferencia entre las nociones de desconcentración y descentralización se volverá con más detalle en el Capítulo II del presente estudio.

⁴ CHRISTIANSON, T., "Réflexions critiques sur l'Europe des Régions", en Europe des régions, n° 9, 1994, p. 10.

⁵ La importancia de estos factores para legitimar las reivindicaciones regionales es señalada, entre otros, por CALONGE VELAZQUEZ, A., "El Comité de las Regiones: La institucionalización de la cuestión regional", en REALA, n° 263, 1994, p. 539; HESSEL, B., MORTELMANS, K., "Decentralized government and Community Law: Conflicting institutional developments?", en CMLR n° 30, 1993, pp. 906-907; OLIVESI, C., "L'avenir du binôme institutionnel: Union européenne-Régions?", en Pouvoirs, n° 64, 1993, pp. 161-171; ORDOÑEZ SOLIS, D., "La integración europea y las entidades locales españolas", en Noticias/CEE, n° 105, 1993, pp. 69-84; ZABALA OTEGUI, J., "La participación regional en el proceso de integración europea", en RVAP, n° 35, 1993, p. 168.

descendente, frente a su total ausencia en la fase ascendente de creación de normas⁶.

Desde esta perspectiva, la necesidad de reconocer una cierta participación a los entes subestatales de los Estados miembros en el proceso de elaboración de las normas comunitarias viene impuesta, no sólo por la propia voluntad de estos entes y su creciente influencia en el seno de los Estados miembros de la Comunidad, sino también para garantizar la plena eficacia del proceso de integración europea. Como señalan algunos autores, "*l'acceptation d'une politique par ceux qui doivent l'appliquer ou sont directement concernés par elle, est d'autant plus forte qu'ils ont eu la possibilité d'y participer et d'influencer le processus décisionnel et qu'ils ne sont donc pas confrontés à des décisions qu'ils ressentent comme leur étant imposées*"⁷. Como se verá a continuación, esta preocupación por lograr una mayor eficacia es, precisamente, un elemento fundamental que favorece la progresiva participación de los entes regionales y locales de los Estados miembros en el marco de la Política Regional Comunitaria. El nacimiento del CdR debe relacionarse asimismo con los nuevos retos que, para el proceso de integración, plantea la decisión de crear una Unión Europea. El Tratado de Maastricht "*constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos que sea posible*"⁸. El TUE no constituye un final sino una *nueva etapa* para responder a las nuevas necesidades que se plantean al proceso de integración. Desde esta perspectiva, según se desprende de la segunda parte de este Capítulo, el CdR se presenta, dentro del contexto del establecimiento y definición de la Unión Europea,

⁶ Como señalan J.L. PIÑOL, M. PI y M. CIENFUEGOS, "*l'ordenament jurídic de les Comunitats respecta i protegeix el poder d'autoorganització de l'Estat i, per tant, no posa obstacles que es reguli com consideri oportú el procés intern de formació de la voluntat estatal, ni insinua, i menys encara, designa els òrgans interns que han d'assumir la tasca concreta de complementació o de desenvolupament del dret comunitari quan aquesta es confia a les autoritats nacionals. En aquest àmbit regeix el principi d'autonomia institucional*", PIÑOL RULL, J.L., PI I SUNYER, M., CIENFUEGOS MATEO, M., El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatales: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees, IEA, Quaderns de Treball, Barcelona, 1991, p. 28.

Sobre el contenido de los principios de autonomía institucional y procedimental y los conceptos de fase descendente y fase ascendente véase, entre otros, VILA COSTA, B., "El ordenamiento jurídico comunitario: características" en ABELLAN HONRUBIA, V., VILA COSTA, B., (Dir.), OLESTI RAYO, A. (Coord.) Lecciones de Derecho Comunitario Europeo, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 147-179; MANGAS MARTIN, A., "Derecho Comunitario y Derecho español" y "La participación de las Comunidades Autónomas en la integración europea", en Mangas Martín, A., Liñán Noguerras, J., Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Mc Graw Hill, 2ª ed., Madrid, 1999, p. 259 y pp. 276-284.

⁷ ENGEL, Ch, VAN GINDERACHTER, J., Pouvoir régional et local..., op. cit., p. 49. En el mismo sentido, BENGOTXEA, J., "La participación de las Autonomías en las instituciones comunitarias", en RVAP, nº 40 (II), 1994, p. 126; ORDOÑEZ SOLIS, D., "La integración europea y ...", op. cit., p. 71.

⁸ Art. A, pár. 2º, TUE. El Tratado de Amsterdam ha modificado esta disposición que actualmente establece que "*las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos*", art. 1, pár. 2º, TUE.

como una medida tendente a reducir el déficit democrático del que adolece el proceso de integración y como una vía que permitirá acercar la Unión a los ciudadanos. En este sentido, no se trata tanto de asociar a los entes regionales y locales en el proceso de adopción de normas comunitarias, como de permitirles participar activamente en los avances de la integración europea.

En definitiva, el estudio de los antecedentes de la participación de los entes regionales y locales de los Estados miembros en los asuntos comunitarios y el análisis de los debates que, en torno a la creación del CdR, se plantearon en el seno de la Conferencia Intergubernamental (en adelante CIG) sobre la Unión Política, evidencian que el nuevo órgano responde a una doble necesidad en el funcionamiento de la Comunidad: **la búsqueda de mayor eficacia y legitimidad democrática**⁹.

⁹ Como afirma A. MANGAS, esta búsqueda de una mayor eficacia y legitimidad democrática ha sido el "*hilo conductor*" de todas las reformas de los Tratados constitutivos, MANGAS MARTIN, A., "La dinámica de las Revisiones...", op. cit., p. 1061.

La estrecha relación entre el CdR y los principios de eficacia y legitimidad democrática es señalada por el propio Comité en su dictamen sobre "La aplicación de la legislación de la UE por las regiones y los entes locales", adoptado en el 30º Pleno del CdR en septiembre de 1999. Según este documento, "*la proximidad al ciudadano constituye en sí misma una ventaja para la administración, ya que fomenta una sociedad democrática. También es la forma de administración que posee una mejor relación coste-eficacia (...) Para una aplicación eficaz de la legislación comunitaria, es fundamental un equilibrio entre la Unión Europea, los Estados miembros y el nivel subnacional que representan los entes locales y regionales*", puntos 3.3 y 4.1.1 del doc. CDR 51/99.

I. ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Los entes subestatales de los Estados miembros han desarrollado su participación en el proceso de integración europea bien de forma indirecta, es decir, a través del Estado miembro del que forman parte, bien por el establecimiento de un diálogo directo entre las instituciones comunitarias y sus representantes¹⁰. En todo caso, la ausencia en los Tratados de toda referencia explícita a esta posible participación supuso que, en un primer momento, ésta tuviera que servirse de mecanismos ajenos al ordenamiento jurídico comunitario, por lo que se definen como "vías de participación externa". El desarrollo y la presión ejercidos a través de estas "vías de participación externa" consiguieron un progresivo reconocimiento del papel que corresponde a los entes regionales y locales en el funcionamiento de las Comunidades, especialmente a raíz del nacimiento y evolución de la Política Regional Comunitaria.

El análisis general de estas cuestiones permitirá delimitar el marco, en el que se ha venido desarrollando la participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea, y conocer cómo han ido evolucionando las posturas de los Estados miembros y de las Instituciones comunitarias respecto a esta cuestión, hasta la creación del CdR. Todas estas vías de participación constituyen, en sentido amplio, los antecedentes del Comité.

¹⁰ Según el Informe sobre la Participación institucional de Euskadi en la construcción europea, "en los países descentralizados y, principalmente, en Alemania y en Bélgica, se han articulado dos formas principales de participación de los Länder y regiones en la toma comunitaria de decisiones en materia que afectan a sus competencias. Una participación directa, que supone una presencia física de las autoridades de las regiones o de los Länder en el órgano o institución comunitaria que debe adoptar la decisión de manera que sus opiniones puedan ser oídas directamente. Una participación indirecta, que comprende un abanico de mecanismos dirigidos a influir en la posición del representante de la Administración Central del Estado en estos órganos y que comprende desde el establecimiento de simples instrumentos de información, tanto previos como posteriores a la toma de decisiones, hasta su vinculación, con mayor o menor grado de intensidad, según los casos, a la voluntad manifestada por los Länder y regiones cuando se vean afectados los intereses o competencias de éstas", Secretaría de la Presidencia del Gobierno, Secretaría General de Acción Exterior, Gobierno Vasco (noviembre 1993), pp. 7-8.

Esta distinción es recogida también, entre otros, por BENGOETXEA, J., "La participación de las Autonomías...", op. cit., p. 129; PEREZ GONZALEZ, M., "La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior", en RIE, Vol. 20, nº 3, 1994, pp.900-901.

1. Las vías de participación externa

Como se indicaba más arriba, los primeros ejemplos de participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración comunitaria se producen fuera de la estructura orgánica propia de esta Organización Internacional. Desde esta perspectiva cabe distinguir, en primer lugar, la participación a través de los Estados miembros¹¹ y, en segundo lugar, la presencia directa de estos entes regionales y locales a nivel europeo.

a) La participación a través de los Estados Miembros

Uno de los principales problemas que plantea la participación de los entes subestatales en los asuntos comunitarios es el hecho de que, tradicionalmente, las relaciones internacionales se han considerado competencia exclusiva del Estado. Por este motivo, se rechazaba la idea de que los entes subestatales participaran en el proceso de adopción de decisiones de una Organización Internacional como es la Comunidad Europea. Ahora bien, esta interpretación implicaría adoptar lo que A. MANGAS califica como un "*omnicomprensivo sentido de las relaciones internacionales*"¹² que excluiría a los entes subestatales, no sólo de todas aquellas actividades que impliquen una *proyección externa del Estado*, sino también de *los aspectos internos de la acción exterior del Estado*¹³. No es esta la interpretación que debe hacerse del

¹¹ Aunque la participación en los Estados miembros tiene como objetivo influir en la postura que éstos defenderán en el seno de las instituciones comunitarias, se incluye su análisis entre las vías de participación externa porque su regulación y desarrollo no se produce en el ámbito comunitario sino en el nacional.

¹² MANGAS MARTIN, A., Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español, Tecnos, Madrid, 1987, 2ª ed, p. 231.

¹³ Como afirma A. MANGAS, refiriéndose al art. 149.1.3º de la Constitución Española, en el "*aparentemente omnicomprensivo sentido de las relaciones internacionales (...) están incluidas competencias tan dispares como son las de concluir Tratados internacionales, es decir el ius contrahendi o manifestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante Tratados, o la representación exterior del Estado (el ius legationis activo y pasivo) o adoptar las opciones y prioridades en política exterior o la responsabilidad internacional del Estado, que son en definitiva competencias muy delicadas y de obvia proyección externa. Junto a estas encontramos otras competencias domésticas como pueden ser la relativa a la formación de las delegaciones negociadoras y la presencia en ellas de representantes de las Comunidades Autónomas y desde luego hay otras competencias que son claramente de proyección interna, como son el proceso interno de formación de la voluntad exterior del Estado, en el que la consulta, información e incluso autorización de diferentes instituciones y entes del Estado siempre es una cuestión interna*", Ibid.

Sobre estas cuestiones véase también, entre otros, PEREZ GONZALEZ, M., "La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria", en Cursos de Verano de Vitoria-Gasteiz 1986, Universidad del País Vasco, Vitoria, 1987, pp. 257-354; PAREJO ALFONSO, L., "La participación de las Comunidades autónomas

concepto "relaciones internacionales" en el Derecho Internacional Contemporáneo¹⁴. En particular, no es posible negar toda posibilidad de participación de los entes regionales y locales en los procesos internos de formación de la voluntad del Estado sobre los asuntos comunitarios.

La cuestión de la participación de los entes subestatales en el proceso de integración europea no se plantea con la misma intensidad en todos los Estados miembros¹⁵. En los Estados miembros de estructura compleja, es decir, aquellos en los que existen entes subestatales con competencias legislativas propias reconocidas por la Constitución, el debate es especialmente delicado dado que el proceso de integración europea limita el ejercicio de la autonomía legislativa de estos entes subestatales sin que, como ya se ha señalado, exista un órgano que los represente en el seno de la Comunidad¹⁶.

Teniendo en cuenta que el objetivo del presente apartado es únicamente establecer los antecedentes del CdR, en las próximas páginas, sólo se plantearán cuáles son las líneas generales de la evolución que ha seguido la participación de los entes subestatales en los distintos Estados miembros hasta la creación de este órgano por el Tratado de la Unión Europea. Es preciso señalar, sin embargo, que esta evolución continúa, reforzando el papel que corresponde a los entes subestatales en el proceso interno de formación de la voluntad del

en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en Pérez González, M. (Dir.), Mariño Menéndez, F., Aldecoa Luzárraga, F., (Coord.), La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas. Vol. I, IVAP, Bilbao, 1994, pp. 65-93.

¹⁴ Nuevamente, según afirma A. MANGAS, "si aceptamos que el Estado se arroga la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales desde un sentido omnicompreensivo (...) el Estado podría despojar a las Comunidades Autónomas, por vía de Tratados, de todas o la mayoría de sus competencias produciéndose un resultado no querido por la Constitución", MANGAS MARTIN, A., Derecho Comunitario Europeo y..., op. cit., p. 223.

Aunque la autora se refiera a la interpretación de la expresión "relaciones internacionales" incluida en el art. 149.1.3º de la Constitución y, por tanto, a su incidencia sobre las competencias de las Comunidades Autónomas españolas, sus afirmaciones pueden generalizarse en la medida en que estas cuestiones se plantean en todos los Estados miembros respecto a las competencias que sus respectivos ordenamientos jurídicos internos reconocen a los entes subestatales.

¹⁵ Como señala J.L. DE CASTRO, "en consecuencia con el desigual proceso descentralizador experimentado por cada uno, es también desigual la canalización de la opinión regional en la elaboración de la posición que cada país defenderá ante sus socios comunitarios", DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea, IVAP, Col. Tesis Doctorales, Bilbao, 1994, p. 189.

¹⁶ Sobre la distinción entre Estados de estructura compleja y Estados unitarios, véase el Capítulo II del presente trabajo. Un análisis general de las repercusiones que, para las Comunidades Autónomas españolas, tuvo el ingreso de España en la Comunidad, puede verse en ABELLAN HONRUBIA, V. (Coord.), La integración de España en en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas, Asociación Española para el estudio del Derecho Europeo, Coloquio de Barcelona, Generalitat de Catalunya, Barcelona 1985.

Estado¹⁷.

En el estudio de este tema, hay que diferenciar la situación de los Länder alemanes, que vendrá marcada por el hecho de ser los únicos entes que reunían estas características en el momento de creación de las Comunidades, de los problemas a los que se enfrentaron las Regiones y Comunidades belgas y las regiones italianas, que fueron creadas posteriormente, y los planteados por la participación de las Comunidades Autónomas españolas y las Regiones Autónomas portuguesas desde el momento de la adhesión de ambos Estados a las Comunidades Europeas. Finalmente, se analizarán también los debates que, sobre la necesidad de reconocer una cierta participación a los entes subestatales en los asuntos comunitarios, se han planteado, en mayor o menor medida, en los otros Estados miembros.

a.1) La participación de los Länder alemanes

Durante el proceso de negociación del TCECA, los Länder manifestaron ciertas reticencias por la ausencia de representación institucional en esta Organización Internacional. La creación de la CEE planteó de nuevo el debate en torno a las disfunciones que el proceso de integración europea supondría para la distribución de competencias establecida por la Ley Fundamental de Bonn. Era necesario articular algún mecanismo que permitiera participar a los representantes de los Länder en el proceso de adopción de decisiones. Con este objetivo se crea la figura del Observador, representante de los intereses de los Länder, capaz de dialogar directamente con las instituciones comunitarias y mantenerlos informados¹⁸, y se prevé también

¹⁷ Para un análisis más detallado de estas cuestiones, antes y después de la entrada en vigor del TUE, entre los numerosos estudios publicados en lengua castellana, cabe destacar los de ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional de la Unión Europea, IVAP, Bilbao, 1994, pp. 244-256; BULLAIN LOPEZ, I., Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de Integración, IVAP, Oñati, 1990, pp. 218-251; BUSTOS GISBERT, R., Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas, Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 1996, pp. 181-213; CONSTANTINESCO, V., "Comunidades Europeas, Estados, Regiones: El impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria", en RIE, Vol. 16, nº 1, 1989, pp. 14-26; DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., pp. 190-195; MANGAS MARTIN, A., Derecho Comunitario Europeo y..., op. cit., pp. 223 y ss., PEREZ GONZALEZ, M., "La acción exterior del Estado...", op. cit., pp. 330-340; ROJO SALGADO, A., La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 96-108; SORIANO GARCIA, J.E., Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 79-100; ZABALA OTEGUI, J., "La participación regional en el proceso...", op. cit., pp. 176-208.

¹⁸ Como señala R. BUSTOS, "el Observador es nombrado por la Conferencia de Ministros de Economía y, entre sus cometidos fundamentales, se encuentra el constituir una fuente directa de información de los Länder acerca de los

la obligación de que el Gobierno Federal informe al Bundesrat, cámara de representación de los Länder en el Bund, antes de la adopción de las normas comunitarias¹⁹. Estas dos vías de participación se verán completadas en 1979 por un compromiso entre los Länder y el Gobierno Federal. Según este compromiso, cuando las decisiones comunitarias afecten a materias objeto de competencias exclusivas de los Länder, por un lado, la postura que deberá defender el Gobierno alemán en el Consejo será aquella que éstos hayan acordado, pudiendo separarse de ella, únicamente, "*por razones imperativas de política exterior y de integración europea, las cuales deberá comunicar a los Länder*"²⁰; por otro lado, se incluirá a dos representantes de los Länder en las delegaciones alemanas que participen en los órganos consultivos de la Comisión y del Consejo encargados de preparar tales medidas. Los representantes de los Länder también estarán presentes en las sesiones del Consejo cuando se discutan cuestiones que afecten a sus competencias exclusivas.

Las deficiencias surgidas en la aplicación práctica de este procedimiento²¹ y el debate en torno a la ratificación del AUE, llevaron a una nueva modificación que refuerza considerablemente la posición de los Länder. El derecho de participación de los Länder se recoge en el art. 2 de la Ley de ratificación del Acta Unica Europea y en el Acuerdo de 17 de diciembre de 1987 entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Länder a propósito de "la información del Consejo Federal y de los Länder en proyectos en el marco de las

proyectos y acuerdos comunitarios", BUSTOS GISBERT, R., Relaciones Internacionales y..., op. cit., p. 182.

¹⁹ Aunque no se trata de una medida específica para la participación de los Länder porque también se establece la obligación de informar al Bundestag, cabe destacar que la información al Bundesrat permitirá que esta Cámara adopte resoluciones en las que ya se refleje la postura de los Länder sobre las cuestiones que se plantean.

Para entender la nueva situación de los Länder, es preciso tener en cuenta que, tras la firma de los Acuerdos de Lindau en noviembre de 1957, para la conclusión de Tratados Internacionales que "*afecten a materias objeto de competencia exclusiva de los Länder se requiere su consentimiento, así como su participación antes de la fijación del texto definitivo de acuerdo o tratado internacional*". Ello aumenta considerablemente la posibilidad de que los Länder puedan influir y obtener respuestas más satisfactorias a sus reivindicaciones. Véase, BUSTOS GISBERT, R., Relaciones Internacionales y..., op. cit., p. 179.

²⁰ MANGAS MARTIN, A., Derecho Comunitario Europeo y ..., op. cit., p. 236.

²¹ Según señala A. ROJO, "*el acuerdo suponía un compromiso de carácter meramente consultivo, que no resolvía los problemas de procedimiento para lograr acuerdos entre las partes*", ROJO SALGADO, A., La exigencia de participación..., op. cit., p. 101. A este problema se añade, como afirma R. BUSTOS, que "*en primer lugar, no podía retrasarse el proceso decisorio comunitario por lo que era necesaria una rápida información a aquellos y un pronto acuerdo. En segundo lugar, era necesaria la unanimidad (...) porque no se pueden tomar acuerdos válidos que afecten a las competencias exclusivas de un Land que se oponga a tal acuerdo*", BUSTOS GISBERT, R., Relaciones Internacionales y..., op. cit., pp. 185-186.

Comunidades Europeas"²². Según el nuevo procedimiento, el Gobierno deberá indicar al Bundesrat el plazo de que dispone para emitir el dictamen y asegurar que éste pueda ser tenido en cuenta convenientemente. Se establece también un procedimiento de urgencia a través de la creación de una Comisión especializada en el seno del Bundesrat, encargada de los Asuntos Comunitarios, de la que forman parte un representante de cada Land. La posibilidad de que representantes de los Länder participen en los órganos consultivos comunitarios se extiende a aquellos supuestos que afecten a sus intereses esenciales²³. Finalmente, ante la celebración de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política de 1991, entre las exigencias planteadas por los Länder, destaca la petición de que el nuevo Tratado dispusiera la creación de un órgano de representación de las regiones²⁴.

²² Una traducción al castellano de estos textos se encuentra en "Textos relativos a la colaboración entre las Regiones alemanas (Länder) y el Gobierno Federal alemán en el marco de las Comunidades Europeas", en RIE, Vol. 16, nº 2 (mayo-agosto) 1989, p. 589-596.

Como señala J.L. DE CASTRO, refiriéndose a estos textos, "*su principal aportación estriba en que tal participación se regulará ahora mediante la elaboración de un texto legal, es decir, se plasma jurídicamente dando satisfacción a una antigua exigencia de los Estados federados*", DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., p. 193. También desde esta perspectiva V. CONSTANTINESCO califica la experiencia de participación de los länder alemanes señalando que "*se ha aplicado una reglamentación de carácter jurídico*", CONSTANTINESCO, V., "Comunidades Europea, Estados, Regiones:...", op. cit., p. 15.

²³ El Acuerdo de 18 de diciembre de 1987 diferencia entre la posibilidad de enviar dos representantes de los Länder, si se trata de competencias exclusivas, o uno, si son materias de interés esencial para éstos. También se prevé que, en caso de que no se designe un representante, el Observador de los Länder cumplirá este papel, vid. RIE, vol. 16, nº 2, 1989, p. 593.

²⁴ Sobre el papel que jugaron los Länder alemanes en la iniciativa y negociaciones que llevaron a la creación del CdR, véase lo que se establece en la segunda parte del presente Capítulo.

La firma del TUE supuso también nuevas modificaciones a nivel interno que refuerzan la posición de los Länder. Entre éstas, cabe destacar que el nuevo art. 23 de la Ley Fundamental de Bonn reconoce:

-primero, que "los Estados regionales, a través del Consejo Federal, participarán en los asuntos de la Unión Europea. El Gobierno Federal informará de modo completo a la Dieta Federal y al Consejo Federal lo antes posible" (art. 23.2),

-segundo, que "el Consejo Federal deberá tener la posibilidad de participar en la formación de la voluntad de la Federación, siempre que hubiese debido colaborar en una medida correlativa interna, o fueren competentes en el plano interno los Estados regionales" (art. 23.4),

-tercero que "cuando resulten afectados intereses de los Estados en algún sector de competencia exclusiva de la Federación, o ésta tuviere derecho a legislar, el Gobierno Federal tomará en consideración la posición que haya adoptado el Consejo Federal. Cuando resulten afectadas en un punto esencial competencias legislativas de los Estados, la organización de sus autoridades o su procedimiento administrativo, se habrá de tomar en consideración en esa medida la opinión del Consejo Federal en el proceso de formación de la voluntad de la Federación, con salvaguardia, en todo caso, de la responsabilidad de ésta respecto del Estado en su conjunto. Será necesario el consentimiento del Gobierno Federal en asuntos susceptibles de dar origen a una minoración de ingresos o aumento de gastos para la Federación" (art. 23.5) y,

- Cuarto, "cuando en un punto esencial resulten afectadas competencias legislativas exclusivas de los Estados, la Federación deberá encomendar a un representante de los Estados, designado para ello por el Consejo Federal, el ejercicio de los derechos que corresponde a la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea. El ejercicio de estos derechos se hará con la participación y la conformidad del Gobierno Federal, debiéndose

a.2) La evolución de los sistemas belga e italiano

En Bélgica y en Italia, el debate en torno a la participación de los entes subestatales en los asuntos comunitarios se halla condicionado por las profundas transformaciones que ha sufrido la organización territorial de estos Estados miembros en las últimas tres décadas.

En Bélgica, este proceso viene marcado por las sucesivas reformas de la Constitución en 1970, 1980, 1988 y culmina con la proclamación del Estado Federal a principios de la década de los noventa²⁵. Las Comunidades y Regiones belgas, creadas en 1970, son reforzadas con cada una de estas reformas y se ven, progresivamente, vinculadas al desarrollo de las Relaciones Internacionales del Estado. Por lo que se refiere a su participación en el proceso de integración comunitaria, cabe señalar que, como afirma I. BULLAIN, *"en Bélgica, como en Italia, la dimensión comunitaria no ha recibido desde el principio un tratamiento específico distinto al de las relaciones internacionales en general. Se asume progresivamente la participación regional, si bien ésta no se articula ni en la Constitución ni en las leyes de reforma"*²⁶. En efecto, ni las reformas de 1970, ni las llevadas a cabo en 1980, incluían precisión alguna respecto a la posible participación de las Comunidades y Regiones belgas en las relaciones entre el Estado y las Instituciones comunitarias. Ahora bien, sí se hacía referencia a la necesidad de asociarlas a las negociaciones de los Tratados internacionales sobre materias que afectaran a sus competencias²⁷. Aunque, como indica J.M. DE CASTRO, *"esto no afecta al Derecho Comunitario, por cuanto éste entra en vigor sin necesidad de*

en todo caso salvaguardar la responsabilidad de la Federación respecto del Estado en su conjunto" (art. 23.6)

²⁵ Un análisis general de esta evolución puede verse en INSTITUT D'ESTUDIS AUTONOMICS, Les Regions i les Comunitats Belgues, Quaderns de Treball, 15, Barcelona, 25-27 de maig de 1987; HOOGHE, L., "Les relations intergouvernementales à l'intérieur de la Communauté Européenne: le cas des régions belges", en *Europe des Régions* n° 7, 1993, pp. 16-23; LEJEUNE, Y., "La acción exterior de las regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de Tratados Internacionales" y VAN BOXSTAEL, J.L., "La participación de las comunidades y regiones belgas en la elaboración y ejecución de las decisiones de la Unión Europea", ambos en Pérez González, M., (Dir.) Mariño Menéndez, F., Aldecoa Luzárraga, F., (Coord.), La acción exterior y comunitaria..., op. cit., pp. 241-271 y pp. 273-314, respectivamente.

²⁶ BULLAIN LOPEZ, I., Las regiones autónomas..., op. cit., p. 190. En el mismo sentido, HOOGHE, L., "Les relations intergouvernementales à l'intérieur...", op. cit., p. 18.

²⁷ Vid. LEJEUNE, M.A., "Les relations internationales de les comunitats i les regions belgues", en IEA, Les Regions i les Comunitats..., op. cit., pp. 91-102.

ratificación"²⁸, supone un primer reconocimiento a la posibilidad de que estos entes subestatales belgas participen en el ejercicio de la actividad exterior del Estado²⁹.

Es preciso señalar que la ausencia de una regulación específica no impidió que, en la práctica, se desarrollara una cierta participación de las Comunidades y Regiones belgas en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Europeas³⁰. El afianzamiento del proceso de descentralización permitirá, primero, que las regiones sean consultadas por la Subcomisión de la Comisión Económica Interministerial encargada de los asuntos relacionados con las Comunidades europeas, organismo dependiente del Ministerio de Economía, si bien esta consulta se produce "*de forma asistemática y sin ningún tipo de institucionalización*"³¹ y, segundo, que los representantes de los ministerios regionales y de las comunidades afectados participen en el grupo de coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores, cuyo trabajo "*consiste en la preparación de las negociaciones comunitarias, así como en el intercambio de información del seguimiento de las actividades comunitarias*"³².

Finalmente, la reforma de 1988 dota por primera vez de base jurídica a esta participación, al prever la "*organización de una concertación estructurada entre Regiones y autoridades nacionales para la preparación y ejecución de normas europeas que afecten a*

²⁸ DE CASTRO RUANO, J.M., La emergente participación..., op. cit., p. 198.

²⁹ En todo caso, esta participación se interpreta de forma restrictiva y tiene únicamente un carácter consultivo. El poder de decisión corresponde al Estado. Sin embargo, en base a esta competencia, las Comunidades y Regiones belgas fueron asociadas a la delegación belga durante las negociaciones previas a la firma del TUE, por lo que no puede negarse su importancia incluso dentro de la esfera comunitaria. Véase LEJEUNE, M.A., "Les relations internationales...", op. cit., pp. 98-100 y PEREZ TREMPES (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Informe General, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 142.

³⁰ A este respecto, M.A. LEJEUNE indicaba que "*a nivell de la CEE, la representació és exclusivament nacional, exceptuant unes reunions informals dels ministres de Cultura que van tenir lloc el 1982 i una reunió del Consell de Ministres del 1984, en la qual, a títol experimental, van participar quatre ministres en la delegació: el ministre nacional de Relacions exteriors i els tres ministres comunitaris encarregats de les qüestions culturals*" LEJEUNE, M.A., "Les relations internationales...", op. cit., p. 103. Véase también, BULLAIN, I., Las regiones autónomas..., op. cit., p. 289.

³¹ ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional..., op. cit., p. 258.

³² Ibid.

Sobre estas vías de participación desarrolladas en la práctica véase también, BULLAIN LOPEZ, I., Las regiones autónomas..., op. cit., pp. 193-195; ROJO SALGADO, A., La exigencia de participación..., op. cit., pp. 129-132.

materias regionales"³³. Esta concertación se estructura principalmente a través de un Comité ad hoc y de las Conferencias Interministeriales que se celebrarán a partir de 1989³⁴. El sistema permitirá la implicación directa de las Comunidades y Regiones en los asuntos comunitarios situando, cada vez más, al Gobierno Federal en un papel de coordinador³⁵.

Al igual que Bélgica, el proceso de regionalización en Italia no es efectivo hasta 1970³⁶. En un primer momento, las regiones italianas se ven privadas de todo tipo de competencias relacionadas con los asuntos comunitarios y sólo, a partir de 1975, se inicia un tímido reconocimiento de su capacidad para ejecutar las normas comunitarias, aunque sometidas a un estrecho control del Estado³⁷. La necesidad de reconocer una cierta participación regional en el proceso de formación de voluntad del Estado italiano en los asuntos comunitarios no se plantea hasta los años ochenta. La ausencia de mecanismos internos de coordinación, entre las regiones y el Estado, lleva a la creación, en 1983, de la Conferencia de Presidentes de Regiones y Provincias Autónomas. Según indica I. BULLAIN, esta Conferencia de Presidentes "*se constituye como un medio para involucrar a las regiones en la conducción del Estado, siendo las relaciones comunitarias uno de los aspectos*"³⁸. En 1989, se establecerá, por

³³ DE CASTRO RUANO, J.M., La emergente participación política..., op. cit., p. 199.

³⁴ Respecto a estos órganos, L. HOOGHE señala que "*the central institution for federal-regional-community relations is the Deliberation Committee for the Government and the Executives (...). This twelve-member committee conforms to the double parity rule between federal and community/regional levels, and between Dutch- and French-speakers. The German community takes part as a voting members on matters of concern to it. The committee takes decisions by consensus and, although its decisions are not binding, its recommendations are in practice difficult to reject. In 1989 the Deliberation Committee established fifteen Interministerial Conferences (IMC's), which bring together functional ministeres. The IMC's are authorized to conclude collaboration agreements, which are legally enforceable*", HOOGHE, L., "Belgian federalism and the Europea Community", en Jones, B., Keating, M. (Eds.), The European Union and the Regions, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 143.

³⁵ Ibid. pp. 152-155.

Sobre estas cuestiones y respecto a las modificaciones introducidas con la reforma de la Constitución belga en 1993, véase también PEREZ TREMP, P., (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., pp. 137-141. .

³⁶ Como señala I. LASAGABASTER, "*a pesar de que la Constitución italiana es de 1947 la institucionalización regional no se realiza hasta 1970, por lo que las normas europeas van a estar en vigor con anterioridad a la regionalización*", en LASAGABASTER HERRARTE, I., "Las regiones italianas y la Comunidad Económica Europea", en RVAP, n ° 14, 1986, p. 240.

³⁷ Ibid. pp. 240-249.

³⁸ BULLAIN LOPEZ, I., Las regiones autónomas..., op. cit., p. 188.

A este respecto, resulta interesante destacar que, como señalan algunos autores, "*la falta de configuración*

primera vez de forma explícita, la necesidad de celebrar cada seis meses "una sesión (de la Conferencia) dedicada a los problemas comunitarios"³⁹.

Otra de las vías que permiten la participación de las regiones italianas, en el proceso de integración europea, es la obligación de que el Gobierno les informe de las propuestas presentadas por la Comisión de las Comunidades Europeas y el consiguiente derecho a formular las observaciones que consideren convenientes⁴⁰. Ahora bien, como afirma M.V. AGOSTINI, "ni el canal individual ni tampoco el canal colectivo han demostrado hasta ahora ser los más adecuados a dichas exigencias. En efecto, por un lado son muy pocos los casos de regiones que hayan podido hacer llegar sus opiniones sobre proyectos comunitarios (...) Para una efectiva implicación de las regiones en tal proceso sería (...) necesaria una información extensiva a todas las fases de discusión y modificación de los proyectos, información practicable, probablemente, sólo por medio de la instauración de contactos directos entre las regiones y las instituciones comunitarias. En cuanto al canal de participación colectiva de las regiones, se observa que la Conferencia Estado-Regiones ha dedicado hasta ahora sus sesiones comunitarias únicamente a cuestiones referentes a la actuación interna de las políticas comunitarias"⁴¹.

constitucional del Senado italiano como cámara regional hace imposible considerar que exista una auténtica participación indirecta de las Regiones mediante la acción parlamentaria en la determinación de la política europea", vid. PEREZ TREMPES, P., (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p. 166. En el mismo sentido, SORIANO, J.E., Comunidades Autónomas y..., op. cit., p. 50.

³⁹ AGOSTINI, M.V., "Líneas de evolución de la acción de las regiones italianas en el exterior y de su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitarias", en Pérez González, M. (Dir.), Mariño Menéndez, F., Aldecoa Luzárraga, F. (Coord.), La acción exterior y comunitaria..., op. cit., p. 32.

⁴⁰ Véase AGOSTINI, M.V., "Líneas de evolución...", op. cit., p. 31; ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional..., op. cit., p. 271; SORIANO, J.E., Comunidades Autónomas y..., op. cit., pp. 72-73.

⁴¹ AGOSTINI, M.V., "Líneas de evolución...", op. cit., pp. 32-33.

Cabe señalar a este respecto que, en los debates en torno a la modificación de la Constitución italiana que se han ido desarrollando desde 1997, como afirma A. RUGGERI, "no se vislumbra ninguna novedad destacada en esta parte del articulado respecto a lo que ya las leyes y las sentencias de la Corte Constitucional han reconocido a favor de las Regiones desde hace años", RUGGERI, A., "El regionalismo italiano, del "modelo" constitucional a las propuestas de la Bicameral: ¿innovación o "racionalización" de viejas experiencias", en Aparicio, M.A. (Dir.), La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido), CEDECS, Barcelona, 1999, p. 196.

Según indica J.M. CASTELLA, los proyectos presentados para la reforma de la Constitución italiana prevén la constitucionalización de la Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado y los municipios, provincias y regiones y también de la práctica anterior en lo que se refiere a las posibilidades de participación de las regiones en la formación del derecho comunitario. La reforma conlleva así mismo un profundo debate sobre la composición y funcionamiento del Senado que habría de convertirse en una verdadera Cámara de representación territorial. Vid.

a.3) La participación en España y Portugal

Aunque las Comunidades Autónomas españolas fueron informadas sobre el curso de las negociaciones de adhesión del Estado a las Comunidades Europeas⁴², no se estableció ningún procedimiento específico para permitir su participación en los procesos de decisión del Estado sobre temas comunitarios. A este respecto, es preciso afirmar que, como señala J.E. SORIANO, esta participación exigirá tanto una coordinación horizontal, es decir, entre las distintas Comunidades autónomas para formular una posición común, como una coordinación vertical que implica la colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado⁴³.

Después de algunos intentos de crear un organismo de cooperación que permitiera desarrollar esta participación⁴⁴, ésta se canalizará a través de las Conferencias Sectoriales

CASTELLA ANDREU, J.M., "El Estado Regional Italiano: La propuesta de Reforma Constitucional de 1997", en Aparicio, M.A. (Dir.), La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos..., op. cit., pp. 145-168.

⁴² Como señala A. MANGAS esta información se produjo a partir de 1983 momento en el que realmente las empezó a avanzar el contenido de las negociaciones, véase MANGAS MARTIN, A., Derecho Comunitario Europeo y..., op. cit., pp. 245-246.

⁴³ Véase SORIANO GARCIA, J.E., Comunidades Autónomas y..., op. cit., pp. 189-202. En el mismo sentido, R. BUSTOS afirma, primero, que "*si la interdependencia entre las instancias de decisión es una realidad, debemos entender que el desarrollo de las competencias asignadas a los órganos centrales en materia de relaciones internacionales no puede estar rígidamente separada de las competencias de las Comunidades Autónomas en el ámbito interno (...)* Tal interdependencia exige la articulación de mecanismos que permitan a ambos centros de decisión el adecuado ejercicio de sus poderes desde la búsqueda del acuerdo y no desde la separación tajante" y, segundo, que "*la codecisión o la coparticipación exige la búsqueda de acuerdos entre las Comunidades Autónomas para conseguir alcanzar el consenso necesario del conjunto de aquellas con los poderes centrales. Sin embargo, el grado de acuerdo necesario, las vías para alcanzarlo y las formas de vinculación de los poderes centrales van a depender, directamente, de las formas de articulación de la participación autonómica en la formación de la voluntad estatal*", BUSTOS GISBERT, R., Relaciones Internacionales y..., op. cit., pp. 412 y 441.

⁴⁴ Como señala J. ASTOLA, la cuestión de la necesidad de "*establecer un procedimiento de cooperación entre los órganos centrales y autonómicos que propiciase una concertación*" ya se planteó durante los debates en torno a la aprobación de la L.O. 10/1985, de 10 de agosto, por la que se autoriza la adhesión de España a las Comunidades Europeas. La ausencia de toda referencia al respecto no implicaba que el tema quedara zanjado, pero sí propició un cambio de enfoque que, según este mismo autor, llevó a ensayar "*la vía del acuerdo, a través de la elaboración y presentación por el Gobierno central, a finales de 1985, de un proyecto de convenio entre el Gobierno de la nación y las CCAA sobre la cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y un posterior Nuevo Texto de Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas, sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, en abril de 1986, elaborado sobre la base de las observaciones remitidas por las Comunidades Autónomas al primer texto, no llegando a ser adoptados ninguno de los dos*", ASTOLA MADARIGA, J., Poder regional..., op. cit., p. 286. Ello no obsta para que, como afirma M. PEREZ GONZALEZ, las Comunidades Autónomas hayan procedido a "*reforzar las estructuras propiamente ejecutivas para adaptarlas funcionalmente a las tareas requeridas por las nuevas exigencias comunitarias*". A este respecto, el autor destaca, entre otras, "*la creación por el Gobierno andaluz de la Secretaría General de Planificación Económica y de Coordinación con las Comunidades Europeas (...), la creación por el Gobierno catalán de la Dirección General de Adecuación de las Comunidades Europeas en el seno del Departament de la Presidència*", PEREZ GONZALEZ, M., "La acción

previstas en la Ley 12/1983 de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, para permitir la coordinación en el ejercicio de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas⁴⁵. En 1988, se convoca una Conferencia Sectorial sobre las Comunidades Europeas que celebra su primera sesión en 1989⁴⁶. Componen esta Conferencia el Ministro de Administraciones Públicas, el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales y el Director General de Cooperación Territorial, en representación del Estado, y un Consejero designado al efecto por cada Comunidad Autónoma.

En una primera etapa, este mecanismo permitió a las Comunidades Autónomas estar informadas sobre las líneas generales del proceso de integración europea y también facilitó la adopción de acuerdos entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas⁴⁷. En 1992, se llega a un acuerdo sobre la institucionalización de la "*Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas con la finalidad de articular y resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*"⁴⁸. Para garantizar la permanencia del diálogo se crea una Comisión de

exterior del Estado...", op. cit., p. 340. Sobre estas cuestiones, véase también MANGAS MARTIN, A., Derecho Comunitario Europeo y..., op. cit., pp. 260-262; SORIANO GARCIA, J.E., Comunidades Autónomas y..., op. cit., pp. 202-207. El texto completo de los Proyectos que fueron presentados entre 1985 y 1986, figura como Anexo al citado artículo de M. PEREZ GONZALEZ, "La acción Exterior del Estado...", op. cit., pp. 354-362.

⁴⁵ Según el art. 4.1 de esta Ley "*a fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos*", Ley 12/1983 de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, BOE, nº 247, de 15 de octubre de 1983.

⁴⁶ Sobre el nacimiento de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, véanse los comentarios de HERNANDEZ LAFUENTE, A., "La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos", en Ortúzar Andéchaga, L., Gómez Campo, E., Hernández Lafuente, A., La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, pp. 146-149.

⁴⁷ Sobre estas cuestiones véase, BUSTOS GISBERT, R., Relaciones Internacionales y..., op. cit., pp. 445-457.

⁴⁸ Art. 1º del Acuerdo. El texto íntegro del Acuerdo puede verse publicado en RIE, Vol. 20 nº 1, 1993, pp. 445-449.

Cabe señalar que, como indica el apartado 6º del Acuerdo, éste tiene una naturaleza política por lo que "*la voluntad que se manifiesta en su formalización queda sujeta exclusivamente al mantenimiento de la misma*".

Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos⁴⁹. En cuanto a las funciones que deberá cumplir, además de constituir una vía de información y diálogo en los asuntos comunitarios, se prevé que deberá resolver "*todas aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas*"⁵⁰. Se trata principalmente de desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar la efectiva ejecución de las normas de derecho comunitario derivado, pero también se designa a esta Conferencia como subsidiariamente competente cuando no exista una Conferencia Sectorial u otro mecanismo que pueda pronunciarse sobre un tema en concreto. Finalmente, la Conferencia asume el compromiso de desarrollar los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas a través de las respectivas Conferencias Sectoriales y ello, tanto en la fase ascendente, como en la descendente.

Aunque este Acuerdo de 1992 supone la consolidación de la Conferencia sobre Asuntos Comunitarios como mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, es preciso destacar que esta vía no permitió la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de negociación del TUE⁵¹, ni tampoco aporta medios efectivos para realizar la cooperación horizontal que, según se indicaba, exige la formulación de posiciones comunes a todas las Comunidades Autónomas⁵².

⁴⁹ El apartado 2º del Acuerdo dispone que esta Comisión estará compuesta por "*en representación de la Administración del Estado: un Director General de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y otro de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, designados por sus respectivos titulares, y el Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores. En representación de la Administración de cada Comunidad Autónoma: el Director General u otro cargo que designe para formar parte de la Comisión el respectivo Consejero miembro de la Conferencia*".

⁵⁰ Apartado 4º del Acuerdo.

⁵¹ Según indica J.L. DE CASTRO, "*durante el año de negociación de las CIGs UPOL y UEM no se reunió ni una sola vez*", DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., p. 210.

⁵² A este respecto, cabe añadir que este Acuerdo no ha zanjado la cuestión. En 1994, la Conferencia adoptó un Acuerdo por el que se creaba un procedimiento marco de participación de los entes regionales en los asuntos comunitarios a través de las diferentes conferencias. Según este procedimiento, la coordinación entre las Comunidades autónomas y el Estado se realizará, en función de la materia, en la Conferencia Sectorial correspondiente. A la Conferencia sobre Asuntos comunitarios, le corresponderá la coordinación general de los trabajos que, sobre cuestiones comunitarias, se desarrollen en cada Conferencia Sectorial. El Acuerdo dota también de mayor capacidad de influencia a las Comunidades Autónomas, si la materia objeto de negociación pertenece al ámbito de sus competencias exclusivas. También es preciso señalar que esta normativa ha quedado superada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que supone, por tanto, abandonar la precariedad que suponía un acuerdo de "naturaleza política". Según el art. 1 de la Ley 2/1997, "*la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (...) es un órgano de cooperación entre el Estado y las*

En Portugal, existen dos Regiones Autónomas: Azores y Madeira. Estas dos regiones participan en la Representación Permanente portuguesa en Bruselas⁵³. También se hayan representadas en la Comisión Interministerial para las Comunidades Europeas, órgano que tiene por objeto "asegurar la coordinación entre los diversos ministerios, regiones autónomas y servicios del Estado con miras a definir las posiciones a asumir por el Gobierno portugués en las diferentes instituciones comunitarias"⁵⁴. En definitiva, ambas regiones han visto reconocido su derecho de participación en los asuntos comunitarios desde la adhesión de Portugal a las Comunidades Europeas.

En el territorio portugués peninsular, no existen Regiones autónomas⁵⁵. Únicamente, cabe mencionar la existencia de las Comisiones de Coordinación Regional, órganos territoriales de la Administración Central del Estado, y los consejos regionales, formados por representantes locales, que juegan un papel principal en el ámbito de la Política Regional Comunitaria⁵⁶. Ahora bien, dada su naturaleza, los canales de participación desarrollados por

Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos. En particular, la Conferencia debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho Comunitario", vid. BOE, nº 64, de 15.03.1997.

Otros dos aspectos importantes a tener en cuenta en la evolución de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios son, primero, la posibilidad de que, según un Acuerdo adoptado en junio de 1996 en el seno de la Conferencia Sectorial, representantes de las Comunidades Autónomas participen en los comités que controlan el ejercicio del poder ejecutivo por la Comisión y, segundo, la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Este Consejero con "competencia única para canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas (...) dependerá funcionalmente del Ministerio de Administraciones Públicas", vid. Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, BOE, nº 229, 21.09.1996.

Este tema continua siendo objeto de negociación entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas, principalmente, en lo que se refiere a la posible participación de éstas en el seno del Consejo. Sobre estas cuestiones véase, entre otros, INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Ed.), La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. Jornada celebrada en el Palacio de Artaza (2 de julio de 1998), Bilbao, 1998; BUSTOS GISBERT, R., Relaciones Internacionales y..., op. cit., pp. 465-485; ORTUZAR ANDECHAGA, L., "El procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos comunitarios europeos", en El funcionamiento del Estado autonómico, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1996, pp. 518-520; PEREZ TREMPES, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., pp. 179-502.

⁵³ Vid. ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional..., op. cit., p. 333.

⁵⁴ BULLAIN LOPEZ, I., Las regiones autónomas..., op. cit., p. 217.

⁵⁵ El proyecto de regionalización de este territorio quedó en suspenso tras el referéndum negativo celebrado en septiembre de 1998.

⁵⁶ Como indica A. PEREIRA, "in the absence of self-governing regions the CCRs (Comissoes de Coordenação Regional) have assumed a major role in defining their regional identities. In strict constitutional terms they are extensions of the central government. Nevertheless they are firmly rooted in their respective regions. Their structure

estos órganos siguen las líneas generales propias de los entes subestatales que carecen de competencias legislativas propias y que son objeto de análisis a continuación.

a.4) La participación en los otros Estados miembros

De manera general, cabe afirmar que, en 1992, el resto de Estados miembros de la Comunidad Europea eran Estados de estructura unitaria, es decir, Estados "*con organización político-constitucional centralizada*"⁵⁷. Ahora bien, ello no obsta a que, en función de la descentralización que prevea el ordenamiento jurídico interno del Estado, las entidades subestatales de estos Estados miembros también puedan tener competencias para ejecutar y desarrollar las normas comunitarias. Desde esta perspectiva, su intervención en la elaboración de la norma que deberán ejecutar puede resultar igualmente conveniente para garantizar una mayor eficacia. Pero además si, como se ha venido afirmando, una de las preocupaciones principales en la actualidad es precisamente la necesidad de acercar el proceso de integración europea a los ciudadanos, esta participación resulta imprescindible.

En estos Estados, la solución que se ha dado a esta cuestión no ha consistido en establecer vías de participación específicas para los asuntos comunitarios sino que, en general, las posibilidades de participación dependerán de la existencia o no de un diálogo fluido entre el Gobierno del Estado y las entidades territoriales. En todo caso, esta participación suele producirse a través de mecanismos informales de consulta e información cuya eficacia se halla en relación directamente proporcional con el grado de descentralización del Estado en cuestión⁵⁸. Es importante destacar que, para los entes subestatales de estos Estados miembros,

consists of the directors of State public services in the regions who constitute the Co-ordination Council and who seek to co-ordinate the administrative actions of the CCRs and discuss matters of mutual regional interest. In addition, representatives of the local authorities within the region, usually the presidents of municipal councils, are assembled in a regional council to debate the guidelines for regional development, in particular infrastructural development, whether supported by national or EC funds; to co-ordinate local investment within the region; to define local projects which will be financed by Community funds; and, often, to play the part of a regional forum in debating those national or community policies which could effect the regional interest", PEREIRA, A., "Regionalism in Portugal", en Jones, B., Keating, M., (Eds.), The European Union and..., op. cit., p. 277.

⁵⁷ ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional..., op. cit., p. 341.

⁵⁸ En algunos Estados miembros, como Dinamarca o los Países Bajos, la descentralización permite el desarrollo de un diálogo constante y efectivo. Sobre las características específicas de la participación en cada uno de estos Estados miembros véanse, JONES, B., KEATING, M., (Eds.), The European Union and..., op. cit. Véase también ENGEL, Ch., VAN GINDERACHTER, J., Le pouvoir régional et local..., op. cit.

la reforma de la Política Regional Comunitaria en 1988 fue un factor decisivo que potenció su protagonismo, al menos por lo que se refiere a la adopción de decisiones en este ámbito⁵⁹.

Finalmente, es preciso hacer una referencia específica a la situación de Gales, Escocia e Irlanda del Norte en el Reino Unido. Como indican M. KEATING y B. JONES, en este Estado *"there is no system of regional government. Instead, a variety of devices are used to manage the peripheral nations and regions. For Scotland and Wales, these are: a system of administrative devolution; privileged representation in the central parliament and executive; and a favourable method of allocating public expenditure. The Secretaries of State for Scotland (established 1885) and Wales (established 1964) are Members of Parliament from the ruling party (...) Their role is threefold: to manage those matters which for historical reason or reasons of convenience are entrusted to their respective Offices; to adjust the details of policy at the margin in the light of local needs and demands; and to lobby for their respective nations within the central government (...) Northern Ireland has been externalized as far as possible from mainstream politics (...) Since then (1972) it has been governed by a Secretary of State who, in contrast to his Scottish and Welsh counterpart, is not an MP elected in the province"*⁶⁰. A través de estos Secretarios de Estado, Escocia, Gales e Irlanda del Norte participan en el proceso interno de adopción de decisiones sobre las cuestiones planteadas por la integración europea. En ocasiones y en función del tema que sea objeto de negociación, su influencia puede ser decisiva pero, por lo general, *"the Offices must content themselves with minor modifications of the overall UK line"*⁶¹. Ahora bien, esta vía de participación no implica un contacto directo entre estos representantes y las Instituciones comunitarias. Este papel corresponde a los representantes del Gobierno del Estado⁶². En cualquier caso, cabe señalar

⁵⁹ Véase lo que se establece a este respecto en el apartado dedicado a la Política Regional Comunitaria.

⁶⁰ KEATING, M., JONES, B., "Nations, Regions and Europe: The UK experience", en Jones, B., Keating, M., (Eds.), *The European Union and...*, op. cit., pp. 90-91.

⁶¹ Ibid. p. 101.

⁶² En este sentido J. ASTOLA concluye que *"la relación formal entre las regiones y la Comisión es realizada a través del Gobierno central, incluso, las ayudas regionales son recibidas por el Tesoro británico. Tampoco los representantes de las regiones juegan ningún papel en la delegación británica que asiste al Consejo o a las reuniones de comités o grupos de trabajo"*, ASTOLA MADARIAGA, J., *Poder regional...*, op. cit., p. 317.

Es preciso señalar, sin embargo, que algunos representantes de Escocia, Gales e Irlanda del Norte han participado en el Comité de Política Regional en calidad de expertos. Véase el apartado dedicado específicamente a la Política Regional Comunitaria.

que el proceso de "devolution" permite augurar cambios importantes en la situación de Escocia, Gales e Irlanda del Norte respecto a los asuntos comunitarios.

b) Otros medios para la defensa de los intereses de los entes subestatales

Más allá de la participación a través de los Estados miembros, los entes regionales y locales han buscado otros cauces que les permitieran una intervención directa en el proceso de construcción europea. A este objetivo responde, en primer lugar, la constitución de Organizaciones como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) o la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), ambas Organizaciones No Gubernamentales formadas por entes locales y/o regionales de Estados europeos para defender sus intereses comunes⁶³. En segundo lugar, es necesario tener en cuenta el papel que jugó, en este contexto, la creación de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales (CPLRE) en el seno del Consejo de Europa. Finalmente, cabe destacar también la dinámica de participación directa desarrollada, principalmente, a través de la apertura de Oficinas de representación en Bruselas de algunos entes subestatales o de las asociaciones nacionales de los mismos.

b.1) El CMRE y la ARE como foros de influencia en los asuntos comunitarios

Las primeras asociaciones internacionales de entidades subestatales surgieron en Europa por iniciativa municipal. En enero de 1951, se constituye en Ginebra el Consejo de Municipios de Europa que, como señala M.A. CLOTET, nace "*amb la voluntat de construir una Europa unida sobre les runes de la segona guerra mundial, i amb una idea capital: els municipis*

⁶³ Aunque existen otras organizaciones de entes subestatales a nivel europeo, el estudio se centrará en estas dos debido al papel principal que han jugado en la creación, constitución y funcionamiento del CdR y al hecho de que son las que agrupan a un mayor número de entes locales y regionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Sobre la naturaleza de estas Asociaciones como ONG véase, entre otros, BELTRAN, S., L'Assemblea de Regions d'Europa (ARE), Escola d'Administració Pública, Col. Papers de Recerca, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1996, pp. 9-46; CLOTET MIRO, M.A., La Cooperación Internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, Civitas, Madrid, 1992, pp. 69-93; SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 140.

Según este último, "*la posibilidad que tienen estas Asociaciones internacionales de cooperación regional para abrirse paso a través de la férrea barrera nacional de los Estados miembros y de la no menos dura barrera jurídica comunitaria, es la de actuar como grupos de presión galvanizando la opinión pública y concienciando a las instituciones más receptivas a los intereses regionales (PE, CES) de la conveniencia de asociar a las autoridades regionales en la construcción de una Europa solidaria*", Ibid, p. 141.

constitueixen el fonament de la construcció europea"⁶⁴. Ahora bien, las regiones de los Estados europeos advirtieron pronto el potencial que les ofrecían estos foros para influir a nivel internacional.

A partir de la década de los setenta, empiezan a crearse también Asociaciones de regiones, agrupadas en función de intereses o características comunes, como por ejemplo, la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM) o la Asociación de Regiones de los Alpes Centrales (ARGE ALP), entre otras⁶⁵. El protagonismo progresivamente adquirido por estas organizaciones facilita que, en 1976, se admita también a representantes de entes regionales en el Consejo de los Municipios de Europa que, por este motivo, pasa a denominarse Consejo de los Municipios y las Regiones de Europa. Sin embargo, como afirma J.M. SOBRINO, "*el cambio de denominación de esta Organización (...) no se correspondió con una adecuada articulación de los niveles locales y regionales, prevaleciendo siempre en los órganos directivos los representantes de las colectividades locales, lo que provocó distorsiones en su funcionamiento y el enfrentamiento con otras Asociaciones europeas como ARFE y CRPM*"⁶⁶. De hecho, según indica este mismo autor, este desequilibrio fue el detonante para que se desarrollara un proceso de coordinación de las diferentes asociaciones de regiones a nivel europeo que culmina con la creación de una Oficina de Enlace de las Organizaciones Regionales Europeas (BLORE), en 1981, y con la constitución del Consejo de las Regiones

⁶⁴ CLOTET MIRO, M.A., La Cooperación Internacional de los municipios..., op. cit. p. 74.

De hecho, según destaca esta misma autora, la primera Asociación Internacional de entes locales es la IULA. La Unión Internacional de Autoridades Locales es una ONG que desde 1913 integra representantes de poderes locales y de asociaciones nacionales de gobiernos locales con el objetivo de promover los gobiernos locales como instrumentos democráticos, defender sus intereses a nivel internacional y favorecer su desarrollo promoviendo la colaboración y el diálogo entre sus miembros. Ibid. pp. 68-77. En este sentido, véase también GALINSOGA JORDA, A., BLANC ALTERMIR, A., NOVELL FABREGAT, A., "La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo", en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 237, 1988, pp. 897-903 y 910-913.

Actualmente, el CMRE se ha unido a la IULA y constituye la sección europea de esta organización, vid. art. 1.b) y Anexo I de los Estatutos del CMRE.

⁶⁵ Sobre la creación, funciones y organización de estas Asociaciones, véase DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., pp. 162-171; GALINSOGA JORDA, A., BLANC ALTERMIR, A., NOVELL FABREGAT, A., "La autonomía local en...", op. cit., pp. 903-910; PETSCHEN, S., La Europa de las Regiones, IEA, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992, pp. 219-230.

⁶⁶ SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 140.

de Europa, en 1985⁶⁷. Finalmente, en 1987, este Consejo cambia su denominación oficial por la de Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) organización que, como señalan algunos autores, ostenta la representación "*política*" de las regiones a nivel europeo⁶⁸.

En definitiva, tanto el CMRE, como la ARE, nacen con el objetivo de representar los intereses de los entes subestatales en el proceso de construcción europea. Las tensiones entre ambas, provocadas en gran medida por la confusión de competencias, supusieron un serio obstáculo en sus relaciones lo que degeneró en un cierto debilitamiento de su postura ante la Comunidad⁶⁹. Ahora bien, es preciso señalar que, en la práctica, tanto una como otra han logrado establecer contactos con la Comisión, el CES y el Parlamento Europeo, que han supuesto avances importantes para la consideración de los intereses de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea y que, como se verá, les han permitido jugar un papel protagonista en el proceso de creación y constitución del CdR⁷⁰.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Véase DE CASTRO RUANO, J.M., *La emergente participación política...*, op. cit., pp. 171-178; PETSCHEN, S., *La Europa de las...*, op. cit., p. 225; SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 141.

Sobre esta organización, ver ASTOLA MADARIAGA, J., *Poder regional...*, op. cit., pp. 95-110; BELTRAN, S., *L'Assemblée...*, op. cit.

⁶⁹ J.M. SOBRINO señala que estas tensiones fueron la causa de que el Comité consultivo de entidades locales y regionales, creado en 1977 para asesorar a la Comisión en materia de Política Regional, no obtuviera un reconocimiento oficial hasta 1988. Esta situación sólo pudo superarse a raíz de la reunión en París entre representantes de ambas organizaciones, el 25 de febrero de 1987, en la que "*se dispuso que la CCRE se consagraría en adelante a los problemas relativos a las relaciones entre las diferentes colectividades territoriales, mientras que la ARE se ocuparía de los problemas interregionales (nacionales e internacionales) y de las relaciones entre las regiones y las instituciones europeas (CE y Consejo de Europa)*", SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., pp. 142.

A pesar de este acuerdo, los Estatutos del CMRE siguen incluyendo la representación de los entes regionales ante las instituciones europeas como uno de sus objetivos principales. En este sentido, el art. 1.c.4. de los Estatutos revisados por la Asamblea de la organización en octubre de 1992, julio de 1996 y junio de 1997 establece que le corresponde al CMRE "*assurer la participation et la représentation des collectivités locales et régionales dans les organismes européens et internationaux*".

Sobre las diferencias surgidas respecto a la creación del Consejo consultivo de los entes locales y regionales, véase también el epígrafe dedicado a este órgano en el apartado dedicado a la participación de los entes regionales y locales en la Política Regional Comunitaria.

⁷⁰ J.M. SOBRINO destaca la influencia que han ejercido sobre la Comisión, el CES y el Parlamento Europeo respecto a la cuestión de reconocer un cierto protagonismo a los entes locales y regionales en la elaboración de la Política Regional Comunitaria, véase SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., pp. 140-143. En el mismo sentido, KEATING, M., "Europeanism and regionalism", en Jones, B., Keating, M. (Eds.), *The European Union and...*, op. cit., p. 14.

A este respecto, cabe señalar que, al poner en contacto a representantes de los entes locales y regionales de diferentes Estados, estas organizaciones constituyen un marco de apoyo importante para la promoción de las medidas que impliquen una cooperación transfronteriza. Además es preciso mencionar también el papel que han jugado en la elaboración de la Carta Europea de la Autonomía Local, hoy aprobada como Convenio del Consejo de Europa y de la

b.2) La CPLRE y sus relaciones con la CEE

La Conferencia de Poderes Locales y Regionales (CPLRE) es un órgano consultivo creado en el seno del Consejo de Europa con el objetivo de asistir al Consejo de Ministros y a la Asamblea General de esta Organización Internacional⁷¹. En el análisis del CdR, la referencia a la CPLRE es obligada por dos motivos. Por un lado, en el momento de su creación, la CPLRE era "*le seul organisme chargé par les gouvernements de représenter officiellement des pouvoirs locaux et régionaux devant les autorités internationales*"⁷². Se trata del primer órgano de una Organización Internacional que se crea para permitir la representación directa, en la misma, de los entes locales y regionales de sus Estados miembros. En este sentido, aunque no se integre en la estructura orgánica comunitaria sino en la del Consejo de Europa, la CPLRE constituye un precedente fundamental para el CdR⁷³. Por

que forman parte la mayoría de Estados miembros de las Comunidades (España la ratificó el 20 de enero de 1988) y también de la Carta Europea de la Autonomía Regional aprobada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales en 1997, Recomendación 34 (1997).

⁷¹ Cabe señalar que, en un primer momento, la Conferencia únicamente integraba a representantes de los entes locales. Esta Conferencia se reúne por primera vez en enero de 1957 y adquiere el estatuto de "órgano consultivo técnico" del Consejo de Europa en 1961. Los representantes regionales entran a formar parte de este órgano en 1975 momento en que se convierte en la Conferencia de Poderes Locales y Regionales. Sobre estas cuestiones véase, BALOUP, G., "La représentation de l'Europe des Régions et des Communes au Conseil de l'Europe", en *Annuaire Européen*, Vol., XXVI, 1978, pp. 68-91; CLOTET MIRO, M.A., La cooperación internacional de los municipios..., op. cit., pp. 98-104; CRAVATTE, H., "La Conférence Européenne des pouvoirs locaux", en *Annuaire Européen*, Vol. X, 1962, pp. 43-62; RICQ, Ch., "Régions et institutions européennes: le cas du Conseil de l'Europe avec la conférence des pouvoirs locaux et régionaux", en *Actes du Colloque Internationale de Saint-Vincent, Vallé d'Aoste* (novembre-décembre, 1981), pp. 89-102.

Es preciso tener en cuenta que en 1994 se ha modificado el estatuto de este órgano que pasa a ser el Congreso de Poderes locales y regionales. A estas modificaciones se hará referencia cuando se trate el tema de las relaciones entre el CdR y el CPLR en el último Capítulo del presente trabajo.

⁷² RICQ, Ch., "Régions et institutions...", op. cit., p. 89.

⁷³ H. CRAVATTE, refiriéndose a la Conferencia Europea de Poderes Locales, señalaba tres elementos esenciales que justificaban su creación: "*c'est un fait bien connu que la structure politique des pays d'Europe occidentale repose principalement sur les collectivités publiques intermédiaires(...). Une méconnaissance de ce cadre protecteur de l'homme et de la famille que constitue la collectivité locale, communale ou régionale, risquerait à plus ou moins longue échéance d'avoir de graves conséquences sur l'exercice même des libertés individuelles(...). Il est apparu aussi que les administrateurs locaux, pour les mêmes raisons, jouissent d'une influence considérable sur les populations. A ce titre, leur rôle dans le développement d'une conscience européenne peut être très important (...). Mais une autre fonction, non moins importante, s'offre aux autorités locales: celle de porte-parole des populations. Non seulement sur le plan de leurs aspirations politiques et idéologiques, mais encore et surtout sur celui des leurs intérêts matériels directs, considérés localement ou régionalement (...). Ainsi, les pouvoirs locaux apparaissent comme l'intermédiaire naturel entre l'Europe et les peuples*", CRAVATTE, H., "La Conférence Européenne...", op. cit., pp. 43-44. En el mismo sentido, BALOUP, G., "La représentation de l'Europe...", op. cit., pp.69-72.

Según se indica en este trabajo, también la creación del CdR constituye el reconocimiento de la mayor

otro lado, la CPLRE ha actuado como intermediario entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea lo que, como afirma J.L. DE CASTRO, "*possibilita a la Conferencia constituirse en órgano de información y de enlace con los poderes regionales y locales sobre los progresos en la unificación comunitaria*"⁷⁴.

La posibilidad de que este órgano consultivo del Consejo de Europa lo fuera también de las Instituciones comunitarias había sido una de las peticiones formuladas por la propia Conferencia desde su creación⁷⁵. Como señala G. BALOUP, en la práctica, "*les présidents de la Haute Autorité de la CECA puis ceux de la Commission de la CEE, dès le début, sont venus présenter aux sessions plénières de la Conférence des communications sur les "progrès de l'intégration européenne". Lors de ses sessions, la Conférence a adopté des avis sur la politique régionale communautaire en présence des Commissaires de la Communauté à la politique régionale, ainsi que sur l'action des Neuf en matière d'environnement*"⁷⁶. Con la reforma de la Carta estatutaria de la Conferencia en 1975⁷⁷, el Comité de Ministros del Consejo de Europa reconoció "*le bien-fondé de la vocation de la Conférence en mettant l'accent sur l'institutionnalisation et le développement des relations entre la Conférence et les*

legitimidad democrática y eficacia que supone, para la Comunidad Europea, la participación directa de representantes de los entes regionales y locales, y ello porque, primero, estos entes se hallan en una mejor situación para difundir el proceso de integración entre los ciudadanos y, segundo, es preciso considerar sus intereses en el proceso normativo comunitario.

⁷⁴ DE CASTRO RUANO, J.L., *La emergente participación política...*, op. cit., p. 150. Según este autor, la CPLRE es "*el nexo de unión entre la C.E. y el Consejo de Europa*", Ibid., p. 147. En los mismos términos se pronuncian GALINSOGA JORDA, A., BLANC ALTERMIR, A., NOVELL FABREGAT, A., "*La autonomía local en...*", op. cit., p. 922.

⁷⁵ Como señala Ch. RICQ, "*il n'existait, en effet, aucun organisme de liaison entre les collectivités locales et la seule Communauté alors existante la CECA. Seul le Conseil de l'Europe, par le truchement de la Conférence, pouvait se saisir de ces problèmes. Dès cette époque, la Conférence réclamait la création d'un comité de concertation ad hoc et demandait à être associée à la mise en place des nouvelles communautés (CEE et EURATOM) qui venaient d'être créées par les Traités de Rome. La nécessité de contacts étroits avec les Communautés européennes n'a d'ailleurs cessé d'être soulignée par la Conférence qui ambitionne d'être un organe consultatif communautaire, en même temps, qu'à l'échelon du Conseil de l'Europe*", RICQ, Ch., "*Régions et institutions...*", op. cit., p. 93. Véase también, CLOTET MIRO, M.A., *La cooperación internacional de los municipios...*, op. cit., pp. 199-203; CRAVATTE, H., "*La Conférence Européenne...*", op. cit., p. 47.

⁷⁶ BALOUP, G., "*La représentation de l'Europe...*", op. cit., p. 79.

⁷⁷ Como se indicaba más arriba esta reforma supuso la entrada de los entes regionales como miembros de la Conferencia.

Communautés européennes"⁷⁸. Esta modificación ha permitido el desarrollo de los contactos con la Comisión y con el Parlamento Europeo.

Ahora bien, según J.M. SOBRINO, "*más que de una real participación habría que hablar de deseos de colaboración*"⁷⁹. De hecho, como afirma M.A. CLOTET, en 1976, "*la Conferencia parece abandonar su aspiración de convertirse en el órgano consultivo de las Comunidades, ya que en la Resolución 83 decide que: las relaciones entre la Conferencia y la Comunidad deberán afectar a cuestiones de interés común entre las Comunidades y los 18 Estados miembros del Consejo de Europa(...) en cambio, las relaciones que afecten a las competencias, poderes y estructuras de las entidades locales y regionales de los nueve países de la Comunidad y que requieran una acción propia, continuarán siendo tratadas a través de las organizaciones internacionales de poderes locales*"⁸⁰. Esta renuncia puede considerarse definitiva con el apoyo que la CPLRE mostró a la creación del Consejo Consultivo de los entes locales y regionales en 1988, aunque no impide que la Conferencia continúe emitiendo dictámenes y resoluciones sobre cuestiones como la Política Regional Comunitaria y se manifieste instando a las Instituciones comunitarias para que tengan en cuenta y promuevan la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local⁸¹.

b.3) La oficinas de representación en Bruselas

Son numerosos los entes subestatales de los Estados miembros que han creado oficinas de representación ante las Comunidades Europeas. La forma y la naturaleza jurídica de estas

⁷⁸ BALOUP, G., "La représentation de l'Europe...", op. cit., p. 79.

Según indica este autor, dado que los nueve Estados miembros de las Comunidades en ese momento eran también miembros del Consejo de Europa, ello suponía que este punto de la Carta Estatutaria de la Conferencia era también aceptado por ellos.

⁷⁹ Esta colaboración fue, sin embargo, efectiva. Según este autor, "*este diálogo está siendo especialmente fructífero entre la Comisión de ordenación del territorio y de los problemas regionales de la CPLRE (...) y la Comisión de política regional y ordenación del territorio del PE, que a través de una serie de seminarios y reuniones llegaron al acuerdo de celebrar una Conferencia de las regiones europeas*", SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 139.

⁸⁰ CLOTET MIRO, M.A., La cooperación internacional de los municipios..., op. cit., p. 203.

⁸¹ Ibid, pp. 203-204.

Oficinas varía en función de los intereses y prioridades que llevaron a su creación⁸². En general, puede afirmarse que estas Oficinas se utilizan para poder contactar con la administración comunitaria. Constituyen canales de información de dos direcciones. Además de realizar un seguimiento de los proyectos comunitarios de interés para los entes que representan, también pueden proporcionar a las instituciones comunitarias toda la información que precisen sobre la situación de los mismos. Finalmente y en relación con esta última competencia, cabe señalar que cumplen una importante función de promoción cultural y comercial y que permiten establecer contactos con otras regiones o grupos de interés a nivel comunitario⁸³.

La apertura de Oficinas de representación en Bruselas ha sido una de las vías de participación que más reticencias ha provocado en los Estados miembros. Si, como ya se ha señalado, el hecho de que las relaciones internacionales se hayan considerado, tradicionalmente, una materia objeto de competencia exclusiva del Estado cuestionaba la necesidad de crear mecanismos de participación interna de los entes subestatales, el recelo es aún mayor ante los intentos para establecer un diálogo directo entre los entes subestatales y las instituciones comunitarias. Ahora bien, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional español, las funciones que estas oficinas de representación están llamadas a cumplir deben diferenciarse de aquellas correspondientes a las relaciones internacionales "*en sentido propio que suponen al Estado como sujeto de Derecho Internacional*"⁸⁴. Las competencias de estas Oficinas se derivarían de lo que la doctrina ha denominado "*actividades de proyección externa*" o "*actividades de mero relieve internacional*"⁸⁵. En este sentido, J.M. DE CASTRO

⁸² Sobre los diferentes tipos de Oficinas de representación de los entes subestatales que se han creado, véase DE CASTRO RUANO, J.M., *La emergente participación política...*, op. cit., pp. 277; PEREZ TREMPES, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., *La participación europea y la acción exterior...*, op. cit., pp. 315-326; ROJO SALGADO, A., *La exigencia de participación...*, op. cit., pp. 177-183.

⁸³ DALMAU, C., "La representació i defensa dels interessos regionals prop de les institucions comunitàries", en I.E.A. (Ed.), *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht*, Quaderns de treball, n° 39, Brussel·les, 1992, pp. 16-38. Ver también sobre este tema DE CASTRO RUANO, J.M., *La emergente participación política...*, op. cit., pp. 257-277; NONON, J., CLAMEN, M., *Europa y sus pasillos. Lobbying y lobbyistas*, Marcombo Boixareu, Barcelona, 1993, p. 54.

⁸⁴ STC 165/1994, de 26 de mayo, Decreto 89/1988 de 19 de abril del Gobierno Vasco por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, BJTC 158, 1994, p. 200.

⁸⁵ Como afirma M. PEREZ GONZALEZ, en el concepto de relaciones internacionales es preciso distinguir del "*núcleo duro de las actuaciones estatales que configuran el poder exterior (ius ad tractatum, dirección de la política*

afirma que "estas oficinas no deben interpretarse con vocación de convertirse en las Embajadas de las diferentes Regiones ante la Comunidad Europea; sino que han de cumplir una labor de información y apoyo. Son instrumentos de representación comercial, aunque sin desperdiciar la oportunidad de llevar a cabo una representación de intereses más general"⁸⁶. En cualquier caso, como señala A. HERNANDEZ, "las relaciones directas de las Comunidades Autónomas a través de sus Oficinas en Bruselas con las instituciones comunitarias serían relaciones oficiosas mientras que las relaciones oficiales, entendiéndose por tales las que sean obligadas por virtud del Tratado o de los actos de las instituciones, corresponderían al Estado"⁸⁷. Ahora bien, según indican otros autores, "la Comisión recurre en ocasiones a las Oficinas para la designación de los expertos que actúan en los Comités consultivos de la misma"⁸⁸, por lo que, aunque no pueda decirse que las Oficinas obtienen representación en los órganos comunitarios, sí suponen una vía de influencia importante cuando la actuación comunitaria requiere, en opinión de la Comisión, un específico conocimiento de la realidad regional o local.

Finalmente, cabe destacar que la apertura de Oficinas de representación en Bruselas ha sido un mecanismo utilizado por todo tipo de entes regionales y locales, siendo

exterior, ius legationis, responsabilidad internacional) (...) aquellas otras actuaciones que, por no tener una vinculación esencial con la representación ad extra del Estado en cuanto sujeto soberano del Derecho Internacional, son susceptibles de una gestión autonómica". Según este autor, son actividades de proyección externa: la "intervención en los procesos deliberativos internacionales, bien dentro de delegaciones estatales negociadoras (...) o ante organizaciones internacionales", la "concertación transfronteriza", la "integración y participación en organismos interregionales", "la realización de actividades promocionales hacia el exterior", PEREZ GONZALEZ, M., "La acción exterior del Estado...", op. cit., p.265 y pp. 292-293. Para J.E. SORIANO, "las notas más caracterizadoras de este tipo de actividades de mero relieve internacional serían las siguientes: a) carácter promocional; b) naturaleza fundamentalmente no normativa; c) carácter unilateral", SORIANO GARCIA, J.E., Comunidades Autónomas y..., op. cit., p 177. Sobre estas cuestiones, véase también CASANOVAS DE LA ROSA, O., "La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de Tratados Internacionales", en Pérez González, M. (Dir.), Mariño Menéndez, E., Aldecoa Luzárraga, F., (Coords.), La acción exterior y comunitaria..., op. cit., pp. 57-59; ROJO SALGADO, A., La exigencia de participación..., op. cit., pp. 169-173.

⁸⁶ DE CASTRO RUANO, J.M., La emergente participación política..., op. cit., p. 274. Esta parece ser también la postura adoptada oficialmente por el Gobierno federal alemán a este respecto, vid. GOMEZ CAMPO, E., "Las experiencias de otros Estados compuestos", en Ortúzar Andéchaga, L., Gómez Campo, E., Hernández Lafuente, A., La participación de las..., op. cit., pp. 97-98.

⁸⁷ HERNANDEZ LAFUENTE, A., "La participación de las Comunidades autónomas...", op. cit., p. 202. Según este autor, "se trata, en realidad de una participación extra o paracomunitaria pues la existencia de esas Oficinas no implica una participación autonómica en ninguna institución u órgano comunitario", ibid. p. 132.

⁸⁸ PEREZ TREMPES, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p. 325.

precisamente la ausencia de vías efectivas de participación interna, es decir, de mecanismos que permitan influenciar en la formación de la posición del Estado, uno de los motivos principales que han propiciado su creación. Las entidades subestatales buscan con estas Oficinas un medio alternativo para poder obtener información sobre el proceso de integración europea y participar de algún modo en el mismo⁸⁹.

2. La participación de los entes locales y regionales en el marco de la Política Regional Comunitaria

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea únicamente se refería a las regiones como "*un encuadre geográfico-económico, sin ningún tipo de connotación política*"⁹⁰. Los Tratados originarios contenían algunas disposiciones que, de forma puntual y fragmentada, permitían la acción de las Comunidades sobre zonas especialmente "*deprimidas*"⁹¹, pero no se preveía el establecimiento de una Política Regional Comunitaria⁹².

⁸⁹ En este sentido, PEREZ TREMPES, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG SOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p. 321.

Para R. BALME a este razonamiento corresponde la creación de Oficinas por las regiones francesas. Además, según este autor, la existencia y funcionamiento de estas Oficinas "*provide regional politicians with an apprenticeship in Community procedure as well as giving them advance notice of projects on which they can make known their views, either directly to Brussels or via the French Government. It is thus a matter of informal pressure, with a mutual learning process in which the parties acquire the knowledge necessary to progress in such a complex political and administrative environment*", BALME, R., "French regionalization and European Integration: Territorial Adaptation and Change in a Unitary State", en Jones, B., Keating, M., The European Union and..., op. cit., p. 183.

⁹⁰ ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional..., op. cit., p. 178. En los mismos términos se pronuncian, entre otros, RICQ, Ch., "Régions et institutions...", op. cit., p. 99; VAUCHER, M., "Réalité juridique de la notion de région communautaire", en RTDr. eur., n° 30, 1994, p. 526.

⁹¹ Véase ARMSTRONG, H.W., "The Role and Evolution of European Community Regional Policy", en Jones, B., Keating, M., The European Union and..., op. cit., p. 34; DE CASTRO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., p. 231.

Sobre las disposiciones del TCEE que se refieren a estas cuestiones véase, además de los autores citados, ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional..., op. cit., pp. 175-179; CARCELEN CONESA, J.M., "Hacia una política regional común en el marco de la CEE", en RIE, Vol. 10, n°2, 1983, p. 477; ELIZALDE, J., "La reforma del FEDER: principios de una auténtica política regional comunitaria", en RIE, Vol. 12, n° 1, 1985, pp. 94-95.

⁹² Como indican algunos autores, "*la doctrine sous-jacente aux dispositions du traité communautaire était la théorie économique libérale reposant sur le principe selon lequel, une fois le marché commun progressivement établi, les forces du marché diminueraient effectivement le retard des régions les moins favorisées, puisque les ressources seraient redistribuées et que l'accroissement de la division du travail favoriserait le développement des régions les plus pauvres (...) ainsi une politique régional < active > n'aurait pas été nécessaire*", ENGEL, Ch, VAN GINDERACHTER, J., Le pouvoir régional..., op. cit., p. 29.

En este sentido, A. VALLE se refiere a la distinción entre políticas positivas y negativas según impliquen o

No fue hasta la década de los setenta cuando, debido a las necesidades impuestas por la creciente disparidad entre las regiones de los Estados miembros y, principalmente, con motivo de la primera adhesión a las Comunidades, se decidió crear el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)⁹³.

Ahora bien, el funcionamiento del FEDER y de esta incipiente Política Regional Comunitaria se basaban, como se verá a continuación, en el diálogo entre la Comunidad y los Estados miembros sin que se diera entrada a los entes subestatales. Según D. BLANC, los Estados eran particularmente reticentes a reconocer competencias a la Comunidad en este ámbito porque, entre otros motivos, "*les Etats membres craignaient que l'instauration d'une politique régionale communautaire marginalise les autorités centrales dans leur relation avec les régions*"⁹⁴.

no la intervención comunitaria, para concluir que los Tratados constitutivos "*estaban imbuidos de una filosofía de acción claramente negativa*", VALLE GALVEZ, A., La articulación jurídica de la Política Regional Comunitaria: el caso de los Programas Integrados Mediterráneos, Estudios jurídicos Internacionales y Europeos, Universidad de Granada, Junta de Andalucía, Granada, 1990, pp. 13-15.

Ahora bien, como señala J.L. DE CASTRO, "*las políticas de subsidio y ayuda sólo se concebían como excepcionales; pero se concebían, y esto es lo que ha hecho afirmar a algunos que la Comunidad Europea es el resultado ecléctico del matrimonio entre el liberalismo y la socialdemocracia*", DE CASTRO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., pp. 230-231.

⁹³ Reglamento 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, DOCE L 73, de 21.03.1975, pp. 1 y ss.

La creación de un Fondo estructural con finalidad regional fue una de las exigencias del Reino Unido en las negociaciones sobre la adhesión. Con ello pretendía, en parte, compensar los efectos desestabilizadores que tendría para su economía la Política Agrícola Común y además, conseguir sistemas de financiación para las regiones industriales más afectadas por el proceso integrador. Ver MADIOT, Y., "*Intégration européenne et cohésion économique et sociale*", en Souveraineté et intégration, Actes du colloque conjoint des Facultés de Droit de l'Univ. de Poitiers et de l'Univ. de Montréal, Thémis, 1993, Montréal, p. 214. También, ARMSTRONG, H.W., "*The Role and evolution...*", op.cit., p. 35.

Cabe señalar que los primeros intentos de crear los instrumentos adecuados para desarrollar una Política Regional Comunitaria se produjeron ya en las negociaciones previas al Tratado de Roma. Como señala J.M. CARCELEN, "*la Conferencia de Mesina, que tuvo lugar en 1955, ya preveía la creación de un fondo de inversión con vistas al desarrollo de las regiones menos favorecidas de los Estados participantes y el Informe Spaak, que elaboró el Comité de expertos tras el acuerdo de principio logrado, reclamaba una "política deliberada" para la corrección de los desequilibrios regionales*", CARCELEN CONESA, J.M., "*Hacia una política...*", op. cit., p. 477.

Al no recoger estas propuestas, como afirma J.L. DE CASTRO, el TCEE da "*un paso atrás respecto a las pretensiones recogidas en la Ponencia Spaak*", DE CASTRO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., p. 230. Para un análisis más detallado sobre las etapas y documentos principales en la evolución que lleva a la creación del FEDER véanse, entre otros, ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional..., op. cit., pp. 189-192; DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., pp. 232-234 y, principalmente, CARCELEN CONESA, J.M., "*Hacia una política...*", op.cit., pp. 475-483.

⁹⁴ BLANC, D., "*La politique régionale. Commentaire*", en JOLY Communautaire, Tomo 6, tema 12, abril, 1996, p. 2.

A este respecto cabe destacar que, según se indica en el Octavo Informe General sobre la Actividad de la Comunidad, "*le Parlement européen, dans sa résolution du 22 janvier de 1964, avait rappelé "qu'une politique régionale efficace de la CEE ne peut être pratiquée que sur la base d'une conception de la politique régionale élaborée*

Las deficiencias de la normativa aprobada en 1975⁹⁵ impusieron la necesidad de sucesivas reformas que, primero, tendrán como objetivo potenciar el desarrollo de la Política Regional Comunitaria⁹⁶ y, segundo, buscando una mayor eficacia de la acción de la

en commun par les Communautés et les autorités nationales et régionales". Conformément à cette orientation, la Commission s'est employée à définir, en vue de la proposer aux gouvernements, une conception d'ensemble de la politique régionale, qui serve de cadre à l'action des autorités régionales, nationales et européennes". Con este objetivo se adopta la Comunicación de la Comisión de 11 de mayo de 1965. Vid. Huitième Rapport Général sur l'activité de la Communauté, 1.04.1964 - 31.01.1965, juin, 1965, p. 177; Neuvième Rapport Général sur l'activité de la Communauté, 1 avril 1965 à 31 mars 1966, juin, 1966, p. 173.

Sin embargo, las reservas de los Estados miembros frente al desarrollo de una política regional comunitaria implicaban que su aceptación, sólo sería posible, si se respetaba el papel que los Gobiernos de los respectivos Estados miembros venían jugando a este respecto. En este contexto, cabe señalar que la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la organización de medios de acción de la Comunidad en materia de desarrollo regional, presentada por la Comisión el 17 de octubre de 1969, se basa fundamentalmente en el diálogo entre la Comisión y los Estados miembros. Sólo el artículo 10 de la propuesta podría implicar el establecimiento de contactos directos entre la Comisión y los entes subestatales. Según esta disposición, *"en vue d'une meilleure information des investisseurs privés et publics susceptibles de participer à la réalisation des plans de développement régional, la Commission organise entre les institutions et organismes qui poursuivent ce but dans les Etats membres, une coopération à l'échelle de la Communauté"*. En la medida en que los entes subestatales de los Estados miembros pudieran entrar en el concepto de inversores públicos a los que se refiere este artículo, podrían participar en esta cooperación a nivel comunitario. El texto completo de la citada propuesta de la Comisión puede verse en el documento "Une politique régionale pour la Communauté", Commission des Communautés Européennes, 1969, pp. 53-64.

Ahora bien, esta propuesta de decisión fue rechazada por el Consejo y el art. 14 del Reglamento 724/75, al referirse a los inversores que pueden recibir ayuda del FEDER, establece que *"les investisseurs concernés sont informés, en accord avec les Etats membres en cause, qu'une partie de l'aide qui leur est accordée provient de la Communauté. En ce qui concerne les infrastructures, les Etats membres, en accord avec la Commission, prennent les dispositions nécessaires pour assurer une publicité appropriée aux concours du Fonds"*, Reglamento de 18 de marzo de 1975, DOCE L 73, de 21.03.1975.

⁹⁵ Como afirmaba J. ELIZALDE diez años después de la creación del FEDER y con motivo de la reforma realizada en 1984, *"es discutible que haya existido en rigor, una verdadera <política regional comunitaria>, al menos hasta la actual revisión del FEDER (...) La PRC no era apenas <comunitaria> (sólo un 5% de la dotación del FEDER tenía este carácter), ni regional (dados los objetivos a menudo contradictorios, subdesarrollo agrícola, pero también crisis en las viejas regiones industriales y dada además la dispersión geográfica de los proyectos financiados) ni <política> (¿cabe calificar así la actual atribución de fondos a proyectos aislados, decididos por los diferentes Estados miembros, a menudo de validez económica discutible y de gestión difícilmente controlable?)"*, ELIZALDE, J., "La reforma del FEDER: principios ...", op. cit., p. 93.

⁹⁶ La Comunicación de la Comisión sobre "Les problèmes régionaux dans la Communauté élargie" anunciaba que *"ce qui est proposé ici représente seulement une première étape dans ce qui sera, sans nul doute, un long processus d'élaboration politique"*, doc. COM(73) 550 final, 7.05.1973, p. 16.

Este documento, al igual que el citado Informe de 1969, centraba los objetivos de la Política Regional Comunitaria en la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros y también de las Políticas comunes en la medida en que éstas tienen un impacto importante sobre las regiones. Como indica la Comisión, *"toute politique de structure sectorielle, qu'il s'agisse de l'agriculture, des transports ou d'autres, comporte une optique de politique régionale"* por este motivo *"pour réussir, la politique régionale communautaire n'appelle pas seulement des mesures nouvelles d'incitation et de dissuasion mais aussi une coordination des diverses politiques communes ainsi que des instruments financiers qui existent au niveau communautaire, afin de mieux les utiliser à des fins régionales"*, vid. "Une politique régionale pour la Communauté", Comisión de las Comunidades, doc. cit., p. 34. Véase también la Comunicación sobre "Les problèmes régionaux dans la Communauté élargie", doc. cit., p. 11.

En definitiva, como afirma A. VALLE, puede definirse la PRC como *"cuerpo de medidas normativas (utilizando una definición instrumental) de muy diverso orden establecidas por la Comunidad Europea para a) coordinar las políticas económicas y regionales nacionales, b) coordinar la incidencia regional de las otras políticas comunitarias,*

Comunidad en este ámbito, introducirán progresivamente a los entes subestatales de los Estados miembros como sujetos directamente interesados en su elaboración y aplicación⁹⁷. En este trabajo, el análisis se centrará principalmente en el segundo aspecto, si bien cabe señalar, como punto de partida, que la "comunitarización de la PRC"⁹⁸ favorecerá el diálogo directo entre la Comunidad y los entes locales y regionales afectados por la misma⁹⁹. En esta evolución, es posible distinguir cinco etapas en las que los entes regionales y locales de los Estados miembros pasan, de ser los grandes ausentes de la PRC, a estar representados por un órgano específico creado a tal efecto por la Comisión: el Consejo consultivo de los entes locales y regionales.

a) Primera etapa: 1975-1984

Según se indicaba, el Reglamento 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, otorga un papel preponderante a los Estados miembros¹⁰⁰. La gestión del Fondo corresponde a la Comisión pero se prevé la

c) coordinar los Fondos estructurales y otros instrumentos financieros comunitarios, y d) establecer específicos instrumentos regionales comunitarios", VALLE GALVEZ, A., La articulación jurídica..., op. cit., pp. 37-38. En el mismo sentido, ASTOLA MADARIAGA, J., "Las regiones en la Unión Europea", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 45, 1995, p. 111.

⁹⁷ En este sentido, J.L. DE CASTRO RUANO se plantea la evolución de la PRC a partir de dos constantes:

"A) Grado de comunitarización de la P.R.C. Entenderemos por tal la pérdida de capacidad de la unidad estatal para definir y materializar esa política regional, en beneficio de las propias instituciones comunitarias. A mayor capacidad de la Comisión para definir la P.R.C. y la correlativa pérdida de poder estatal en la misma labor, diremos que el grado de comunitarización es mayor, y viceversa;

B) Participación de las autoridades regionales en la definición y materialización de la P.R.C.", DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., pp. 228-229.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ En este sentido, ZABALA OTEGUI, J., "La participación regional en el proceso...", op. cit., p. 211.

¹⁰⁰ Este protagonismo afectaba, tanto a la distribución de los fondos, como a la decisión sobre los proyectos que debían recibir la ayuda y las áreas susceptibles de beneficiarse de la misma, que eran definidas a partir de lo dispuesto por las distintas políticas regionales nacionales. El protagonismo de los Estados miembros es patente en distintas disposiciones. Véanse, entre otros, los arts. 3 párr. 1º del Reglamento.

Desde esta perspectiva, H.W. ARMSTRONG define el FEDER como una criatura peculiar por distintos motivos: "first, although it was ostensibly the EC's own regional policy financial instrument, it was effectively structured in such a way that individual member states exerted very strong influence over how the money was spent and who received the assistance. The whole of the budget, for example, was allocated on the basis of predetermined, negotiated, shares or quotas (...) These quotas were determined by the Council of Ministers by negotiation, and not by the Commission on the basis of relative need and extent of problems faced (...) The second peculiar feature of the 1975

creación de un Comité del Fondo (Comité FEDER) "*composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission*"¹⁰¹ que la asistirá en este ámbito. La Comisión deberá consultar al Comité FEDER en todos los supuestos previstos por el Reglamento y, aunque sus decisiones son inmediatamente aplicables, en el caso de que existan diferencias con el dictamen emitido por este órgano, deberá respetar un plazo de dos meses durante el cual el Consejo podrá adoptar medidas diferentes¹⁰². El Reglamento no contiene ninguna referencia explícita a la posibilidad de que la Comisión consulte a los representantes de los entes locales y regionales, ya sea a través de este órgano, ya por cualquier otra vía¹⁰³. En este contexto, como afirma A. CASANOVAS, "*la Región, de forma individual sólo tiene reconocida la posibilidad de mantener "contactos informales" con la Comisión*"¹⁰⁴.

Junto con el FEDER, el Consejo decidió también la creación de un Comité de Política

ERDF was the narrowness of the help given (...) its complete focus on project-by-project aid, with no attempt to package up the projects into coherent groups targeting particular regional problems (...) The rather odd feature of the 1975 ERDF was the extraordinarily meagre financial resources devoted to it from the EC budget", ARMSTRONG, H.W., "The Role and evolution...", op. cit., pp. 35-38.

¹⁰¹ Art. 11.1 del Reglamento. El punto 2 de esta disposición establece además que "*au sein du comité, les voix des Etats membres sont affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité. Le président ne prend pas part au vote*"

¹⁰² Art. 12 del Reglamento. Entre los supuestos de consulta al Comité FEDER pueden señalarse:

- el art. 5.1 según el cual "*le concours du Fond est décidé par la Commission, selon la procédure visée à l'article 12, en fonction de l'intensité relative du déséquilibre économique dont est affectée la région ou l'investissement est réalisé et de l'incidence directe ou indirecte de l'investissement sur l'emploi*",
- el art. 5.2 que dispone la consulta al Comité FEDER "*pour les infrastructures d'un coût égal ou supérieur à dix millions d'unités de compte*" (en este último caso también se prevé la consulta al Comité de Política Regional, vid. infra),
- el art. 13 que prevé "*le comité peut examiner toute autre question relative au fonctionnement du Fond évoquée par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande d'un représentant d'un Etat membre*"

¹⁰³ Incluso el control sobre la correcta utilización de la ayuda prestada por el Fondo se realizará con la asistencia de los Estados miembros y cuando dicho control requiera la verificación in situ ante las instancias competentes del Estado, que podrían ser los entes locales o regionales, será necesario el acuerdo del Estado miembro en cuestión. Véase art. 9 puntos 2 y 3 del Reglamento.

¹⁰⁴ CASANOVAS SESE, A., "El Régimen jurídico del FEDER", en RIE, Vol. 11, nº3, 1984, p. 835. Véase también, ASTOLA MADARIAGA, J., *Poder regional...*, op. cit., p. 214; SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 129. Estos dos autores destacan, sin embargo, que tanto Alemania como Bélgica permitieron el acceso de representantes regionales a este Comité.

Regional (en adelante CPR)¹⁰⁵. El CPR se configura como un órgano auxiliar del Consejo y la Comisión cuyo objetivo es contribuir a la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros¹⁰⁶. El Comité se compone por dos representantes de cada Estado miembro "elegidos entre los altos funcionarios responsables de la política regional"¹⁰⁷ y dos representantes de la Comisión. Se permite la designación de miembros suplentes y se prevé también la posibilidad de que los miembros estén asistidos por expertos y la presencia de un observador del Banco Europeo de Inversiones¹⁰⁸.

Ninguna disposición se refiere a la posibilidad de que, entre los miembros del CPR, se incluyan representantes de los entes locales y regionales lo que, según afirma J.M. CARCELEN, constituye "uno de sus defectos principales compartido con el resto de las instituciones comunitarias de carácter regional"¹⁰⁹. Nuevamente la presencia de representantes

¹⁰⁵ Decisión 75/185 del Consejo de 18 de marzo de 1975, por la que se crea un Comité de Política Regional, DOCE L 73, de 21.03.1975, pp. 47-48, versión en castellano en DOCE Edición especial, Política Regional, 14/Vol. 01, p. 3.

¹⁰⁶ Art. 1 de la Decisión 75/185, cit. supra.

Según el art. 2.1 párr 1º de esta Decisión, "la tarea del Comité consistirá en proceder, a instancia del Consejo o de la Comisión, o por propia iniciativa, al examen de los problemas relativos al desarrollo regional, de los progresos realizados o por realizar con objeto de solucionarlos, y de las medidas de política regional necesarias para promover la realización de los objetivos regionales de la Comunidad". Cabe señalar asimismo que, según se dispone en el Reglamento 724/75, el CPR será consultado antes de decidir sobre aquellas intervenciones "pour infrastructures d'un coût égal ou supérieur à dix millions d'unités de compte" y también sobre los Programas de Desarrollo Regional que deben elaborar los Estados miembros, véase arts. 5.2 y 6.5 respectivamente. Finalmente, el art. 5.4 del Reglamento prevé que el CPR deberá emitir un Informe sobre el esquema de elaboración de estos programas. Este documento puede verse en publicado en el DOCE C 69 de 24.03.1976, pp.2-4, DOCE-Edición especial, Política Regional, 14/Vol. 01, pp. 9-11. Aunque el CPR se refiere a la necesidad de que el esquema sea interpretado "de un modo flexible, teniendo en cuenta las diferencias fundamentales entre los Estados miembros en lo que se refiere a (...) las estructuras administrativas regionales", no se prevé una participación activa de estas estructuras en la elaboración de los Programas. De hecho, al establecer los *Objetivos de desarrollo*, el CPR señala que "los objetivos tenidos en cuenta no constituyen (...) un inventario de las necesidades o de los deseos de las regiones, sino un conjunto coherente a nivel nacional". La presencia de los entes subestatales sólo se insinúa en las disposiciones relativas a los *Recursos financieros*, al incluir a regiones y municipios entre las fuentes de financiación (con la salvedad de que sólo "procederá tenerlos en consideración en la medida en que tengan una importancia significativa para el desarrollo regional y si fuere posible desde el punto de vista administrativo suministrar cifras claras") y a las relativas a la *Ejecución del Programa*, al prever que "en este capítulo se indicará quién es responsable y de qué en la realización del conjunto o de una parte de los programas".

¹⁰⁷ Art. 3, párr. 1º in fine, de la Decisión 75/185, cit. supra.

¹⁰⁸ Art. 3 de la Decisión, 75/185, cit. supra.

¹⁰⁹ CARCELEN CONESA, J.M., "Hacia una política...", op. cit., p. 487.

En el mismo sentido, J.M. SOBRINO HEREDIA plantea la dificultad de que el CPR pueda ejercer de forma eficaz las funciones que tiene encomendadas si no se permite la participación en su seno de los representantes regionales, vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit. p. 128. Sobre las funciones que corresponden al CPR, véanse el art. 2º de la Decisión 75/185, cit. supra, y el análisis realizado por J.M. CARCELEN

de los entes subestatales se derivará en todo caso de la decisión de cada Estado miembro¹¹⁰. Desde esta perspectiva, cabe destacar que, sin embargo, a diferencia de la regulación relativa al Comité FEDER, en este caso se dispone explícitamente que el CPR "*de acuerdo con las disposiciones de su reglamento interno, podrá recabar las opiniones de los medios regionales interesados y de las organizaciones sindicales y profesionales*"¹¹¹. Aunque, como señala N. FERELLI, "*il Comitato di politica regionale (...) ha funzionato sempre come un organo consultivo a livello centrale*"¹¹², para J.M. SOBRINO esta vía "*podría facilitar una presencia indirecta de las colectividades regionales en la elaboración de los informes del CPR*"¹¹³.

Ahora bien, según el Reglamento Interno del CPR, la decisión de consultar a los representantes de los entes regionales sólo será procedente si la cuestión afecta a regiones determinadas y "*si los miembros del CPR designados por el Estado miembro afectado lo consideran oportuno*"¹¹⁴. Por el contrario, cuando se establece la posibilidad de consultar a los medios sindicales y profesionales, sólo se exige que dicha consulta sea solicitada por uno de los miembros del CPR¹¹⁵. Estas diferencias prueban nuevamente las reticencias de los Estados

CONESA, Ibid.

¹¹⁰ Véase ASTOLA MADARIAGA, J., *Poder regional...*, op. cit., p. 214.

A este respecto es preciso tener en cuenta que, como señala J.M. SOBRINO, "*las posibles excepciones a esta falta de representación directa de las regiones en el CPR, vienen representadas por ciertas prácticas efectuadas por algunas de las delegaciones nacionales, en las que se dan cabida a instancias regionales, y así los supuestos más destacados hasta el momento han sido: a) en la delegación alemana, y con la categoría de miembro suplente un interlocutor proveniente del Ministerio Bávaro de Economía; b) en la delegación británica, la participación de expertos provenientes de Escocia, Gales y del Northern Ireland Offices; y c) en la delegación belga, y únicamente con ocasión de los programas de desarrollo regional, la presencia de expertos regionales flamencos y valones*", SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 127.

¹¹¹ Art. 5 de la Decisión 75/185, cit. supra.

¹¹² FERELLI, N., "Politica regionali della CEE e partecipazione delle regioni", en *Le Regioni*, nº 4, 1979, p. 515.

¹¹³ Según este autor, "*esta participación podría definirse en vía interna del Estado, estableciéndose los mecanismos y los procedimientos adecuados, que podrían ir desde la presencia física en el seno de las delegaciones bien como suplentes o bien como expertos asesores, hasta la mera consulta oral o escrita. El número tan elevado de entidades regionales que existen en la CE haría inviable una presencia permanente de todas las regiones en este órgano por lo que habría que buscar un sistema de participación rotatorio y en los supuestos en que las materias debatidas afectaran directamente los intereses legítimos de la región en cuestión*", SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., pp. 127-128.

¹¹⁴ Art. 5.2 del Reglamento Interno del CPR, DOCE L 320, de 11.12.1975, p. 17; Edición Especial, Política Regional, 14/Vol.01, p. 7.

¹¹⁵ Art. 5.1 del Reglamento Interno del CPR.

miembros a la participación directa de los entes subestatales en el ámbito comunitario¹¹⁶.

Finalmente, el Reglamento Interno del CPR abre otra posibilidad a esta participación al disponer que *"la secretaría del Comité se encargará de la preparación de los trabajos, así como de los contactos necesarios con otros Comités o grupos de trabajo"*¹¹⁷. Según J.M. SOBRINO, entre estas relaciones necesarias sería imprescindible incluir las que *"se deberían mantener con el Comité consultivo de las Instituciones Locales y Regionales de los Estados miembros de la CE, lo que vendría a reforzar la dimensión de este último órgano haciéndolo en alguna medida participe de las actividades del CPR"*¹¹⁸. Sin embargo, a este respecto, es preciso tener en cuenta que el Primer Informe del CPR, si bien menciona el desarrollo de relaciones entre este órgano y las fuerzas sociales, no incluye ninguna referencia a las posibles relaciones con representantes de los entes locales y regionales¹¹⁹.

Las limitaciones de la normativa adoptada en 1975 y la falta de coordinación derivada de la distribución de los recursos por cuotas, llevaron a la creación, en 1979, de la llamada sección "fuera de cuota" del FEDER¹²⁰. La nueva normativa reconoce una mayor autonomía a la Comisión para gestionar los fondos asignados a esta sección (un 5% de los recursos del Fondo) financiando directamente programas de desarrollo regional cuya ejecución y gestión se encomienda a agencias nacionales o locales. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que la sección "fuera de cuota" constituye el primer paso hacia una Política regional propiamente comunitaria¹²¹. Ahora bien, no se prevé explícitamente ningún mecanismo de diálogo entre la Comunidad y los entes subestatales. El Reglamento, al regular la elaboración de los Programas

¹¹⁶ En este sentido, ASTOLA MADARIAGA, J., *Poder regional...*, op. cit., p. 215.

¹¹⁷ Art. 8 del Reglamento Interno del CPR.

¹¹⁸ SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 128.

¹¹⁹ Véase el "Rapport du Comité de Politique Régionale", DOCE C 210, de 2.09.1977, pp. 1-5.

¹²⁰ Reglamento (CEE) 214/79 del Consejo, de 6 de febrero de 1979, por el que se modifica el reglamento (CEE) nº 724/75 relativo a la creación de un Fondo europeo de desarrollo regional, DOCE L 35, de 9.02.1979, pp. 1-17.

¹²¹ Según J. ELIZALDE, *"las nuevas necesidades puestas de relieve por la crisis económica de los años 70 (...) urgían como opción preferente las inversiones supranacionales en desarrollo regional generadoras de empleo (...). Pese a su escaso volumen relativo (un mero 5% de los recursos del FEDER), este instrumento abrió la puerta a una verdadera financiación comunitaria"*, ELIZALDE, J., "La reforma del FEDER: principios...", op. cit., p. 96.

Sobre la aplicación de las medidas relativas a la sección "fuera de cuota", véase, entre otros, CASANOVAS SESE, A., "El Régimen jurídico...", op. cit., pp. 837-839.

de Desarrollo regional, sigue refiriéndose únicamente a los Estados miembros¹²². Tampoco se modifica la composición del CPR¹²³.

Otra de las modificaciones introducidas en 1979 es la obligación de realizar un Informe Periódico, cada dos años y medio, sobre la Evolución Socioeconómica de las Regiones¹²⁴. Según indica J.L. DE CASTRO, "*este informe es encargado para su elaboración al Comité de Política Regional; pero por su extremada complejidad dada la exhaustividad y la proliferación de datos con que es confeccionado, se hace indispensable cierta participación de las Administraciones regionales que son las que disponen de muchos de los datos que en él se incluirán, así como las encargadas de la materialización práctica de buena parte de los estudios y cálculos en él comprendidos. Se abre así la puerta a alguna forma, aunque muy tímida todavía, de participación de las Regiones en la P.R.C.*"¹²⁵. Pese a estas consideraciones, es preciso concluir que sigue sin producirse un reconocimiento oficial de los entes locales y regionales como interlocutores necesarios para el desarrollo de la PRC. Según la normativa aprobada, la elaboración del Informe corresponde únicamente a la Comisión y

¹²² Ni el Dictamen de la Comisión, de 23 de mayo de 1979, relativo a los programas de desarrollo regional, ni la consiguiente Recomendación a los Estados miembros, de 23 de mayo de 1979, se refieren a la posibilidad de que los entes subestatales participen en la elaboración de los Programas de desarrollo regional que deben presentar los Estados miembros. Esta posibilidad sí parece desprenderse, sin embargo, del punto 2º de su Recomendación de 9 de octubre de 1981, relativa a la coordinación transfronteriza en materia de desarrollo regional, según el cual, "*de manera general, los Estados miembros que elaboren para las regiones que se beneficien de las ayudas del FEDER programas de desarrollo regional con arreglo al artículo 6 del Reglamento FEDER para el período 1981-1985, cuando se trate de regiones que tengan una frontera común con las regiones de otro Estado miembro, establecerán los contactos oportunos con las autoridades competentes del Estado limítrofe para establecer una coordinación*". Véase, DOCE L 321, de 10.11.1981, p. 28, DOCE-Edición Especial, Política Regional, 14/Vol.01, p. 55. Véase también, DOCE L 143, de 12.06.1979, pp. 7-8, y DOCE L 143, de 12.06.1979, pp. 9-11, DOCE-Edición Especial, Política Regional, 14/Vol.01, pp. 16-20.

¹²³ Para N. FERELLI, esta modificación debería haber sido consustancial a la introducción de la sección "fuera de cuota". Este autor proponía "*una modifica nella composizione ed ad un potenziamento del ruolo del comitato di politica regionale. Quanto alla composizione, si tratterebbe di ampliarla per includervi rappresentanti delle realtà regionali interessate (...). Quanto ai compiti, al nuovo comitato dovrebbero spettare, da un lato, l'elaborazione di modifiche ed integrazioni al regolamento FESR ed alla normativa concernente le altre misure di politica regionale delle diverse politiche comunitarie, e dall'altro, la definizione di periodiche revisioni, modifiche ed integrazioni dello schema di piani-quadro per la predisposizione dei programmi di sviluppo. Sul piano pratico dovrebbe trattarsi in entrambi i casi di un parere vincolante per la Commissione CEE da parte del comitato*", FERELLI, N., "Política Regional della CEE...", op. cit., p. 518.

¹²⁴ Véase la Resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979, "concernant les orientations de la politique régionale communautaire", DOCE C 36, de 9.07.1979, p. 1, y Decisión del Consejo de 6 de febrero de 1979 por la que se modifica la Decisión 75/185/CEE relativa a la creación de un Comité de Política Regional, DOCE L 35, de 9.02.1979, p. 9, versión en castellano en DOCE, Edición Especial, Política Regional, 14/Vol.01, p. 13 y 15.

¹²⁵ DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., p. 236.

al CPR que, como ya se ha señalado, no integra a representantes de los entes subestatales¹²⁶. La participación de los representantes regionales y locales en la labor del CPR depende, en todo caso, de lo que se disponga en los respectivos Estados miembros.

b) Segunda etapa: la reforma de 1984

El FEDER es objeto de una nueva y profunda reforma en 1984¹²⁷. Desde la perspectiva de la consideración de los entes locales y regionales en la PRC, J. ELIZALDE destaca "*la nueva metodología de elaboración de programas por las autoridades territoriales afectadas. Se trata, en efecto, de la participación propiamente regional (o autonómica, diríamos en España) en la política comunitaria*"¹²⁸.

El nuevo Reglamento exige que los Estados miembros reconozcan un cierto protagonismo a los entes regionales y locales con respecto a la coordinación transfronteriza del desarrollo regional, la elaboración de los programas de desarrollo regional y de los programas nacionales de interés comunitario¹²⁹. En el contexto de la presente investigación,

¹²⁶ En este sentido, SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 128.

¹²⁷ Reglamento (CEE) 1787/84 del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, DOCE L 169, de 28.06.1984, pp. 1-16.

Un análisis de los debates previos a la reforma y de la nueva normativa se encuentra, entre otros, en CASANOVAS SESE, A., "El régimen jurídico...", op. cit., pp. 839-847; ELIZALDE, J., "La reforma del FEDER: principios...", op. cit., pp. 98-107;

¹²⁸ ELIZALDE, J., "La reforma del FEDER: principios...", op. cit., p. 104.

Este autor señala también otros aspectos importantes de la reforma como, por ejemplo, la concentración geográfica en las regiones menos desarrolladas, una importante ampliación de los recursos disponibles, la sustitución del sistema de cuotas por "*un sistema de topes flexibles*", la preeminencia de la ayuda programada (programas comunitarios y especialmente programas integrados) frente a la ayuda proyectada, etc..., Ibid, pp. 98-106. Sobre estas cuestiones, véase también, CASANOVAS SESE, A., "El Régimen jurídico...", op. cit., pp. 842-847.

¹²⁹ El art. 1.3 del Reglamento 1787/84 dispone que "*en lo que respecta a las regiones fronterizas en el interior de la Comunidad, los Estados miembros interesados procurarán garantizar, en el marco de sus relaciones bilaterales, una coordinación transfronteriza del desarrollo regional por los medios y en los niveles que, de común acuerdo, consideren adecuados y, en este contexto, favorecer la cooperación entre los órganos regionales y locales correspondientes*".

Según el art. 2.3 ap. a) pár. 3º, "*los programas de desarrollo regional tendrán carácter indicativo y precisarán los objetivos y medios de desarrollo de la región. Las autoridades regionales interesadas estarán asociadas, siempre que sea posible, a la elaboración de dichos programas*".

El art. 11.1 prevé que "*los programas nacionales de interés comunitario se emprenderán por iniciativa de los Estados miembros. El Estado miembro interesado presentará dichos programas a la Comisión, después de haberlos elaborado en colaboración con las autoridades u organismos correspondientes, dentro de los límites determinados por la legislación nacional*".

el art. 7.5 del Reglamento, relativo a la elaboración de los programas comunitarios, suscita un interés especial. Según esta disposición, "*el programa será elaborado por las autoridades competentes del Estado o de los Estados miembros interesados, de acuerdo con la Comisión*". Por primera vez, parece introducirse la posibilidad de que los entes locales y regionales se conviertan en interlocutores directos de la Comisión. En la medida en que los entes locales y regionales del Estado o Estados miembros sean las *autoridades competentes* según el ordenamiento jurídico interno, la Comisión podría negociar el programa comunitario directamente con ellos¹³⁰. Ahora bien, los Estados miembros siguen teniendo un papel importante en la conclusión de los contratos de programa, que se exigen, tanto para los programas nacionales de interés comunitario, como para los programas comunitarios¹³¹, y se mantiene la exigencia de consulta al Comité FEDER cuya composición no es modificada por el Reglamento¹³².

¹³⁰ A favor de esta interpretación, cabe indicar que la disposición del Reglamento que regulaba esta cuestión para los programas nacionales de interés comunitario, el art. 11.5, preveía que "*la Comisión y el Estado miembro elaborarán el programa, de común acuerdo*". En este caso, no se hacía referencia a las "autoridades competentes" sino a los propios Estados miembros. Además cabe destacar la postura favorable a estos contactos directos entre la Comisión y los entes locales y regionales que se desprende de la respuesta de J. DELORS, como Presidente de la Comisión, una pregunta escrita del eurodiputado D. ANTONIOZZI: "*la Commission est ouverte à toute possibilité de rencontres avec les autorités régionales ou locales pour l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes d'intervention du Fonds régional, dans le respect des compétences internes des Etats membres*", Respuesta a la pregunta escrita nº 1982/84, de 7 de mayo de 1985, DOCE C 176, de 15.07.1985, p. 14. En este sentido, véase también SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 130.

¹³¹ Los arts. 7.5 y 11.5 prevén que los programas comunitarios y los programas nacionales de interés comunitario, respectivamente, se adoptarán en base a lo dispuesto en el art. 13, según el cual, "*el programa que haya sido objeto de un acuerdo entre la Comisión y el Estado o los Estados miembros interesados y que haya sido adoptado por la Comisión (...) constituirá el contrato de programa*".

¹³² En cuanto a la necesidad de consultar al Comité FEDER, las disposiciones del Reglamento citadas en la nota anterior establecen también la aplicación del art. 40 relativo a dicho procedimiento de consulta que no se modifica respecto a la regulación anterior. Si existen diferencias entre la decisión de la Comisión y el dictamen del Comité, el Consejo podrá adoptar una postura distinta en el plazo de dos meses por lo que su influencia sobre los contratos de programa es fundamental.

Por lo que se refiere a la composición del Comité FEDER, el art. 39 del Reglamento 1787/84 la regula en los mismos términos que el art. 11.1 del Reglamento 724/75, cit. supra. A este respecto, en respuesta a una pregunta de la eurodiputada J. QUIN sobre la composición del Comité FEDER, M. VARGIS, en nombre de la Comisión, señalaba que "*le comité du Fonds européen de développement régional (Feder) est composé d'un ou de plusieurs représentants des différents Etats membres qui forment des "délégations". Il n'existe pas, dans ce comité, de "membres" ès qualité comme ceux qui composent le comité de politique régionale. Ces délégations sont constituées par les fonctionnaires compétents pour les questions de politique régionale désignés par les gouvernements nationaux. Par ailleurs, la composition de ces délégations change souvent d'une réunion à l'autre. Dès lors, il n'est pas possible de donner la liste demandée. Bien que certains fonctionnaires participant à ces réunions du comité relèvent d'administrations régionales, les régions ne sont pas représentées en tant que telles dans le comité*", Respuesta de 17 de junio de 1985 a la Pregunta escrita nº 2425/84, DOCE C 214, de 26.08.1985, p. 26.

El Reglamento 1787/84 introduce otras dos novedades que implican una mayor intervención de los entes locales y regionales en la elaboración y la aplicación de la PRC. La primera se refiere al conjunto de disposiciones relativas a las acciones de promoción del potencial de desarrollo endógeno de las regiones¹³³. Como destaca A. CASANOVAS, "*este tipo de acciones plasman una serie de deseos de elaborar una política regional desde la base. Sólo conociendo cuáles son las verdaderas necesidades se pueden dar adecuadas soluciones que, además serán compartidas por aquellos que serán sus verdaderos destinatarios*"¹³⁴. La segunda novedad es el establecimiento de una base jurídica específica para la participación del FEDER en las acciones comunitarias integradas de desarrollo¹³⁵. A este respecto, el Reglamento establece que "*la Comunidad, mediante la utilización conjunta de diferentes instrumentos financieros con finalidad estructural, y las autoridades nacionales y locales de los Estados miembros contribuirán a su realización de manera estrechamente coordinada*"¹³⁶.

Según J.M. SOBRINO, el contenido del Reglamento 1787/84 exige "*una participación más directa de las regiones, y esta participación deberá producirse tanto al margen del Comité FEDER como en su propio interior (...). En este sentido, cabría preguntarse, por qué no potenciar la dimensión del Comité FEDER, dándole mayores competencias y abriéndolo a una mayor participación de las autoridades regionales y locales interesadas*"¹³⁷. En este momento, puede afirmarse que ya existe un reconocimiento general de la necesidad de participación

¹³³ Capítulo II del Título III, arts. 15 a 16 y Capítulo II del Título IV, art. 27, del Reglamento.

¹³⁴ CASANOVAS SESE, A., "El Régimen jurídico...", op. cit., p. 846.

¹³⁵ Ibid.

Estas acciones se regulan en el Capítulo I del Título V, art. 34 del Reglamento.

¹³⁶ Art. 34.2 b). (la negrita es añadida)

Según señala A. VALLE, "*la idea de la actuación integrada (...) expone la necesidad de coordinar los esfuerzos que se inicien por la CE y por los Estados de forma programada (...) tras surgir en la práctica experimentalmente, el enfoque integrado encuentra el amparo del Reglamento FEDER de 1984, sufriendo sensiblemente su despliegue jurídico las consecuencias, en primer lugar, de una ausencia de desarrollo jurídico del art. 34 de este Reglamento (...) y, en segundo lugar y principalmente, de la ausencia de una previsión expresa en derecho originario o derivado de la vía de acción regional que es la coordinación de Fondos e instrumentos financieros en este período*". Aunque estas deficiencias limitan su eficacia, "*estas operaciones supusieron toda una innovación, sobre todo porque implicaron un diálogo directo Comisión-entidades regionales y locales*" (el autor se refiere específicamente a las experiencias de Nápoles y Belfast), VALLE GALVEZ, A., La articulación jurídica..., op. cit., p. 66-80.

¹³⁷ SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 131.

directa de los entes locales y regionales en el marco de la PRC¹³⁸. Sin embargo, esta participación no se va a instrumentar a través del Comité FEDER. La normativa aprobada en 1984 tampoco "aborda la posibilidad de incorporar algún tipo de representación de este carácter al CPR, pese a la naturaleza meramente consultiva de este Comité"¹³⁹.

¹³⁸ Como señala J.M. SOBRINO, tanto el Parlamento Europeo, como el CES, han defendido en diferentes resoluciones y dictámenes la necesidad de reconocer un papel principal a los entes locales y regionales en la elaboración de la PRC. Véase SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 132.

El Parlamento Europeo defendió esta participación desde un principio como necesaria para poder desarrollar una Política Regional Comunitaria eficaz. Entre la múltiples resoluciones en que el Parlamento Europeo se pronuncia en este sentido, cabe destacar la Resolución de 13 de abril de 1984, "sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et sur les résultats de la conférence des régions", DOCE C 127, de 15.05.1984, pp. 240-242, y la Resolución de 6 de mayo de 1985. En esta última, el Parlamento Europeo "invite instamment la Commission à concevoir des moyens permettant d'accroître la participation des autorités locales et régionales aux décisions portant sur l'octroi des aides communautaires qui les concernent, en améliorant ainsi leur connaissance des modalités selon lesquelles elles peuvent bénéficier d'un concours du FEDER (...); invite instamment à la Commission à concevoir des moyens permettant d'accroître la participation des autorités locales et régionales à l'élaboration des programmes régionaux de développement; constate en particulier que les bénéficiaires potentiels d'une aide ont en permanence besoin d'être conseillés par la Commission sur les procédures de demande d'intervention, ainsi que sur les questions se rapportant à la gestion du Fonds, et qu'en ce sens il serait souhaitable de créer, au sein de la direction générale de la politique régionale, une division chargée d'établir un dialogue direct avec les représentants des régions de la Communauté européenne et assurant un rôle générale d'information, d'étude et de synthèse", Puntos 21 y 22 de la Resolución "sur le huitième rapport annuel (1982) (COM(83)566 final) et le neuvième rapport annuel (1983)(COM(84)522 final) de la Commission des Communautés européennes sur le Fonds européen de développement régional (FEDER), DOCE C 141, de 10.06.1985, p. 18.

También los Dictámenes del CES sobre el octavo y noveno informes de la Comisión reclaman una mayor participación de los entes locales y regionales. Véase en especial el punto 18 del "Avis sur le Fonds européen de développement régional (huitième rapport de la Commission au Conseil)", DOCE C 206, de 6.08.1984, p. 15, y los puntos 1.5 pár. 1º y 5.4 del "Avis du Comité Economique et social sur le neuvième rapport de la Commission au Conseil ("Fonds européen de développement régional)", DOCE C 169, de 8.07.1985, pp. 1 y 5.

Finalmente, en la "Déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement lors de la concertation sur la réforme du Fonds européen de développement régional", ya se establecía que "les trois institutions conviennent de l'intérêt, dans le respect des compétences internes des Etats membres et des dispositions du droit communautaire, d'une relation plus efficace entre la Commission des Communautés européennes et les autorités régionales ou, le cas échéant, locales. Cela permettra une meilleure prise en compte des intérêts régionaux lors de l'élaboration de programmes de développement régional et des programmes d'intervention", Declaración Anexa a la Resolución de 13 de febrero de 1985, sobre los resultados de la concertación con el Consejo sobre la propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo relativo a un reglamento por el que se modifica el reglamento CEE nº 724/75 en virtud del cual se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, DOCE C 72, de 18.03.1985, p. 59.

¹³⁹ ELIZALDE, J., "La reforma del FEDER: principios...", op. cit., p. 105.

Como concluye J.M. SOBRINO, en el debate sobre la reforma de los Fondos estructurales generado a raíz de la entrada en vigor del AUE, "por lo que respecta a la presencia efectiva de los representantes regionales en el Comité FEDER, no podemos dejar de mostrar un claro pesimismo, puesto que si como, a nuestro entender ocurre, la Reforma en curso tiende a fortalecer el papel tanto de la Comisión como del Comité FEDER ello va a producirse en detrimento del Consejo (...) creemos que al producirse este alejamiento del Consejo, el Comité FEDER va a fortalecer su composición estatal pasando a convertirse en un verdadero filtro interestatal", SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 132.

c) Los Programas Integrados mediterráneos

Según A. VALLE, la adopción del Reglamento 2088/85 del Consejo, relativo a los programas integrados mediterráneos¹⁴⁰, supone "*un cambio cualitativo en las relaciones de la Comisión -y de la Comunidad- con las Regiones y los entes subestatales*"¹⁴¹.

En primer lugar, el art. 5.2 del Reglamento dispone que "*los PIM serán elaborados al nivel geográfico pertinente por las autoridades regionales o por otras autoridades designadas por cada Estado miembro interesado*". Se impone la participación de los entes regionales y locales en la elaboración de los Programas, lo que puede implicar el establecimiento de relaciones directas con las instituciones comunitarias¹⁴². En segundo lugar, cabe destacar que el Reglamento crea dos tipos de órganos que actuarán en este ámbito: el Comité consultivo de los PIM (art. 7) y el Comité de Seguimiento (art.9). Interesa analizar si los entes regionales y locales estarán representados en los mismos.

Según el art. 7.1 del Reglamento, relativo al Comité consultivo, éste "*estará compuesto por representantes de los Estados miembros y lo presidirá la Comisión. El BEI estará representado en el seno del Comité*". La Comisión deberá someter al Comité los proyectos de programa. Esta consulta sustituye la que debería realizarse al Comité del FEDER y del FEOGA cuando el Programa implique el recurso a estos fondos¹⁴³. En estos supuestos, si el

¹⁴⁰ Reglamento de 23 de julio de 1985, DOCE L 197, de 27.07.1985, pp. 1-9, Edición Especial, Política Regional, 14/Vol.02, pp. 3-11.

¹⁴¹ VALLE GALVEZ, A., *La articulación jurídica...*, op. cit., p. 8.

En el mismo sentido, J.L. DE CASTRO afirma que los PIM suponen el "*paso decisivo*" para el reconocimiento de la participación de los entes locales y regionales en la Política Regional Comunitaria. Vid. DE CASTRO RUANO, J.L., *La emergente participación política...*, op. cit., p. 240.

Tanto el Parlamento Europeo como el CES señalaron la importancia de que la propuesta de la Comisión relativa a los PIM previera la necesidad de contar con las autoridades locales y regionales para garantizar un buen desarrollo de los Programas y proponen que esta institución clarifique y aumente esta participación en su propuesta final. Véase la *Résolution clôturant la procédure de consultation du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à un règlement instituant les programmes méditerranéens intégrés*, DOCE C 117, de 30.04.1984, pp. 141-145; *Avis du CES sur les propositions de la Commission concernant les programmes intégrés méditerranéens (PIM)*, DOCE C 206, de 6.08.1984, pp. 53-59.

¹⁴² En este sentido, A. VALLE señala que "*el art. 5.4 abre la posibilidad de que la Comisión ponga a disposición de los Estados interesados la ayuda técnica necesaria para preparar los PIM; pero es claro que esta ayuda va destinada primordialmente a las regiones, que son quienes han de preparar los diferentes Programas*", VALLE GALVEZ, A., *La articulación jurídica...*, op. cit., p. 148.

¹⁴³ Sin embargo, seguirá siendo aplicable la consulta al Comité previsto en el art. 124 cuando participe el FSE (art. 7 puntos 3 y 4 del Reglamento 2088/85)

dictamen del Comité consultivo es negativo, la Comisión deberá modificar "*su proyecto inicial tomando en cuenta el dictamen del Comité consultivo*"(art.7.2 pár.3). Esta propuesta modificada será sometida de nuevo al Comité. La Comisión podrá adoptar el programa transcurrido un mes desde esta segunda consulta. Nada se dice sobre la posible participación de representantes de los entes regionales y locales. Para J.M. SOBRINO, "*el carácter interestatal de este órgano no estará reñido (...) con la posibilidad de que dentro de la delegación de cada Estado puedan estar representadas las colectividades regionales; máximo, si tenemos en cuenta además el carácter integrado que la CE pretende dar a estas acciones*"¹⁴⁴. Ahora bien, cabe tener en cuenta también que, según indica este mismo autor, el Parlamento Europeo, al analizar la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión, había sugerido una modificación de su art. 7.2 en el sentido de reconocer que "*antes de dar un dictamen, el Comité consultivo puede, por propia iniciativa o a petición, escuchar a los representantes de las regiones interesadas*"¹⁴⁵. Esta propuesta no fue recogida en el texto final lo que prueba las reticencias existentes a este respecto¹⁴⁶. El papel esencial que, según el procedimiento descrito, tiene la consulta al Comité, como medio para influenciar la decisión de la Comisión, tampoco juega a favor de las posibilidades de los entes subestatales para participar como miembros en el mismo. En todo caso, al igual que sucede con el Comité FEDER, esta participación dependerá de las posturas que adopten al respecto los respectivos Estados miembros.

En cuanto al Comité de Seguimiento, el art. 9, pár. 1º, del Reglamento establece que "*la Comisión y los Estados miembros interesados crearán de común acuerdo un Comité de seguimiento para cada PIM. El Comité prestará su asistencia al Estado miembro, a la autoridad regional o a cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro para garantizar la ejecución del PIM. El BEI estará representado en el seno del Comité*". El Comité de seguimiento es un órgano que se crea en el marco de un PIM determinado y cuya función es asistir, tanto al Estado miembro, como a la autoridad regional o cualquier otra

¹⁴⁴ SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 133.

¹⁴⁵ El dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento relativo a los PIM puede verse en DOCE C 117, de 30.04.1984.

¹⁴⁶ Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., pp.132-133.

designada por el Estado. Junto con lo anterior, es preciso tener en cuenta que, según el párrafo segundo del mismo art. 9, "*la aplicación de los PIM será objeto de contratos de programa entre las partes interesadas (Comisión, Estados miembros, autoridades regionales o cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro) en los que se definirán los compromisos respectivos*". A diferencia del Reglamento 1787/84, en el caso de los PIM, se hace esta referencia explícita a la posibilidad de que los entes subestatales participen en los Contratos de Programa.

Ahora bien, como señala A. VALLE, los términos de esta disposición no siempre han sido interpretados en el sentido de garantizar la participación de los entes subestatales en la conclusión de los Contratos de Programa. Desde esta perspectiva, el autor destaca que "*los Contratos de programa griegos sólo son celebrados por la Comisión y la República Helénica como partes interesadas; los contratos de programa italianos, de forma tripartita, admitiendo como partes interesadas al Estado italiano, a la Comisión y a la autoridad correspondiente; por su parte, los Contratos de programa franceses permitiendo una participación tripartita (Estado francés, Comisión, Región concernida), y en algunos casos cuatripartita, abriendo la posibilidad de que un Departamento sea parte interesada*"¹⁴⁷. En definitiva, los entes subestatales pueden ser partes de los Contratos de Programa relativos a los PIM pero ello dependerá de las competencias que tengan atribuidas según el ordenamiento jurídico interno y/o de la voluntad del Estado miembro.

Por lo que se refiere a la composición del Comité de seguimiento, según el Anexo IV del Reglamento, es uno de los aspectos que deberá quedar fijado en el Contrato de

¹⁴⁷ VALLE GALVEZ, A., *La articulación jurídica...*, op. cit., p. 156. Sobre los contratos de programa griegos, franceses e italianos y el papel que se reconoce a los entes subestatales véase también el análisis desarrollado por el autor en las pp. 176-204.

Finalmente, desde la perspectiva adoptada en el presente estudio, es preciso destacar que, según este mismo autor, de manera general el Contrato de Programa puede definirse como "*un contrato Comisión-Estado, y, eventualmente, autoridades subestatales (regiones, departamentos), que, con la finalidad de aplicar un determinado PIM, establece una serie de obligaciones institucionales y financieras entre las partes interesadas (...) Nos encontramos pues ante un dispositivo adicional al esquema de acciones que constituye cada PIM, cuyo objetivo es detallar el modo de aplicación del Programa Integrado en cuestión. Este dispositivo o Contrato de programa constituye un compromiso jurídico -y no sólo político- de las partes para ejecutar el Programa Integrado, compromiso cuya vigilancia y control, corre a cargo de uno de los sujetos del Contrato: la Comisión de las Comunidades Europeas*", Ibid. p. 155 y p. 161.

En el mismo sentido, J.M. SOBRINO afirma que "*su naturaleza es la de un verdadero contrato convenido entre la Comunidad, el Estado miembro y la autoridad regional correspondiente*", SOBRINO HEREDIA, J.M., "*Participación de las regiones...*", op. cit., p. 133.

programa¹⁴⁸. En la medida en que los entes subestatales sean considerados como parte interesada y participen en los Contratos de Programa, podrán influir para obtener representación directa en el Comité de Seguimiento¹⁴⁹. En cualquier caso, es preciso concluir que, como afirma J.M. SOBRINO, hasta la fecha, *"el Comité de seguimiento de la aplicación de los contratos de programa PIM es la Institución que permite una participación más plena, constante y responsable de las autoridades regionales"*¹⁵⁰.

d) La cohesión económica y social

Con el Acta Unica Europea se incluye en el TCEE un nuevo Título relativo a la "cohesión económica y social" (art.23 del AUE). Se introduce así un concepto nuevo que, como afirma A. VALLE, responde a un *"cambio de enfoque, de política a objetivo comunitario(...). La PRC queda sobrepasada por el concepto de Cohesión Económica y Social, que consolida y constitucionaliza lo ya actuado jurídicamente en este terreno (...) y proporciona además un marco jurídico adecuado a los nuevos problemas regionales que se presentan con el avance de la integración"*¹⁵¹. Los artículos 130A a 130E del TCEE

¹⁴⁸ El párrafo 3º del citado art. 9 del Reglamento dispone que *"el contenido de los contratos de programa se especifica en el Anexo IV"*.

¹⁴⁹ A este respecto es necesario tener en cuenta que, pese a la ausencia de los entes subestatales en los contratos de programa griegos, A. VALLE señala que en el Contrato de Programa acordado para la aplicación del Programa Integrado Creta (DOCE C 35, de 13.02.1987, pp. 2-7) se preveía que el Comité de Seguimiento estaría integrado, entre otros, por *"el Presidente (el Prefecto de la Iraklion); el Secretario (del servicio regional del Ministerio de Economía Nacional); otros tres prefectos de la isla; un representante de la unión local de municipalidades"*. Sólo este último puede considerarse representante de los entes subestatales. Pero además el Contrato de Programa también establecía *"la posibilidad de integrar en dicho Comité a un determinado número de miembros facultativos (...) siempre que los miembros permanentes del Comité de seguimiento no puedan garantizar de forma satisfactoria la representación de las siguientes instancias: servicios públicos, agencias y organismos interesados; estos representantes podrán asistir a las reuniones del Comité de seguimiento cuando se discuta la adopción de determinadas medidas que les afecten"*. Se abre así la puerta a una posible participación de representantes de los entes locales afectados. En Francia e Italia, por el contrario, los entes locales y/o regionales son considerados como parte interesada en la conclusión del Contrato de Programa y sus representantes son también miembros permanentes de los Comités de seguimiento que se crean. Véase VALLE GALVEZ, A., *La articulación jurídica...*, op. cit., p. 181, p.186 y p. 191.

¹⁵⁰ SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 134.

¹⁵¹ Según este autor, *"las razones de la introducción de este más pretencioso objetivo comunitario de nueva denominación están en línea con el alcance jurídico, económico y político de la idea de Cohesión. Las adhesiones griega e ibéricas, con las consecuencias que conllevaban en el plano de los desequilibrios territoriales, potenciados por el avance en la integración económica que supone la consecución del Mercado interior, llevan a la CE, sumida en la necesidad de planteamientos globales, a perfilar un planteamiento regional asimismo global (...) Ello motivó un nuevo*

constituyen la nueva base jurídica para las competencias comunitarias en materia de política regional¹⁵².

La entrada en vigor del AUE impulsa un nuevo proceso de modificaciones del derecho derivado existente en este ámbito¹⁵³. La reforma del FEDER se plantea, en esta ocasión, dentro de un contexto más amplio adaptado al nuevo enfoque. A este objetivo responde el Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, relativo a "las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes"¹⁵⁴. En este reglamento marco y en los Reglamentos adoptados para su aplicación¹⁵⁵ se contienen las disposiciones generales que van a regir las intervenciones comunitarias con finalidad regional a partir de ese momento.

Desde la perspectiva de la participación de los entes subestatales, es importante destacar que, según el art. 4.1 del Reglamento 2052/88:

enfoque de la preocupación regional", VALLE, A., en "La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea", en RIE, Vol 21, nº 2, 1994, pp. 350-352.

¹⁵² La PRC que se había desarrollado sobre la base del art. 235 TCEE dispondrá de una base jurídica específica a partir de la entrada en vigor del AUE. El artículo 130A párrafo 2º del TCEE dispone que "*la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*". Según el artículo 130B del TCEE, para lograr este objetivo es necesaria una acción a dos niveles: primero, a nivel estatal, se prevé la necesidad de coordinar las políticas económicas nacionales y, segundo, a nivel comunitario, la cohesión económica y social deberá integrarse en el desarrollo de las políticas comunes y en la realización del Mercado Interior. Se trata de asumir el enfoque global al que se refería A. VALLE (vid. nota a pie de página anterior) y que se corresponde con los objetivos que, como se ha señalado, se había fijado la PRC desde un principio.

También dentro de esta línea, el artículo 130B establece que, para conseguir los objetivos de la cohesión económica y social, la Comunidad deberá proceder a una utilización coordinada de todos "*los Fondos con finalidad estructural(...) del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes*". Se recoge así la práctica anterior y, en concreto, la experiencia desarrollada en el ámbito de los Programas Integrados. Finalmente, el nuevo artículo 130C del TCEE consagra al FEDER como Fondo "*destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad*".

¹⁵³ Según el art. 130D del TCEE "*desde la entrada en vigor del Acta Unica Europea, la Comisión presentará al Consejo una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos existentes con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección "Orientación", Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional) las modificaciones que fueren necesarias para precisar y racionalizar sus funciones*"

¹⁵⁴ DOCE L 185.07.1988, pp. 9-20.

¹⁵⁵ Reglamentos (CEE) nº 4253/88, nº 4254/88, nº 4255/88 y nº 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por los que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2051/88 en lo relativo a la coordinación de las intervenciones de los Fondos, el Banco Europeo de Inversiones y demás instrumentos financieros, al FEDER, al FSE y al FEOGA, respectivamente, DOCE L 374, de 31.12.1988.

*"la actuación comunitaria se considerará un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común. En lo sucesivo esta concertación se denominará "cooperación". La cooperación abarcará la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones"*¹⁵⁶.

La "cooperación", que se presenta como uno de los principios inspiradores de la acción comunitaria, no sólo se refiere a los Estados miembros sino que incluye también explícitamente a las autoridades regionales y locales¹⁵⁷.

Con respecto a la preparación y la financiación de las medidas que se adopten, cabe señalar que la exigencia de cooperación permite, en primer lugar, su participación en la elaboración de los Marcos Comunitarios de Apoyo¹⁵⁸. Estos Marcos Comunitarios de Apoyo

¹⁵⁶ El art. 9 del Reglamento 4254/88 también se refiere a la cooperación regional al disponer que *"la acción regional de la Comunidad se establecerá mediante estrecha cooperación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo de conformidad con el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 2052/88, para la puesta en práctica de acciones a nivel regional"*.

¹⁵⁷ En el presente trabajo, se ha considerado preferible utilizar la expresión "principio de cooperación" a la de "Partenariado" porque, como afirma J.L. DE CASTRO, aunque este segundo término ha obtenido cierto eco *"en el marco de la jerga comunitaria (es una expresión) un tanto desafortunada desde un punto de vista lingüístico"*, DE CASTRO RUANO, J.L., *La emergente participación política...*, op. cit., p. 244.

Según este mismo autor, *"son cinco los principios que caracterizan esta reforma de los fondos estructurales:*

- *Concentración de las intervenciones en cinco objetivos prioritarios*
- *Cooperación: principio base de la reforma por cuanto que determina la forma en la que materializar la aplicación entera de los fondos estructurales (...)*
- *Coherencia de la acción estructural comunitaria con las estrategias económicas implantadas a nivel estatal, regional y local (...)*
- *Gestión más adecuada de los fondos (...)*
- *Simplificación, seguimiento y flexibilidad"*

Ibid, pp. 243-244. Véase también, ASTOLA MADARIAGA, J., *Poder regional...*, op. cit., pp. 201-202;

¹⁵⁸ Véase arts. 8.5, 9.9, 10.3 y 5.3 del Reglamento 2052/88 en relación con el art. 8.1 del Reglamento 4253/88. Según el punto 3º de esta última disposición *"los marcos comunitarios de apoyo incluirán: - los ejes prioritarios de la acción conjunta de la Comunidad y del Estado miembro correspondiente en relación con los objetivos enunciados en el art. 1 del Reglamento (CEE) n° 2052/88, así como elementos relativos a su coherencia con las políticas económicas y sociales del Estado miembro; - un esquema de las formas de intervención que vayan a utilizarse, incluyendo en especial, para los programas operativos, los objetivos específicos y los principales tipos de medidas previstas; - un plan indicativo de financiación (...); - si procede, indicaciones sobre el suministro de medios para estudios o asistencia técnica necesarias para preparar, ejecutar o adaptar las acciones correspondientes"*.

Como indica A. VALLE, en lo que se refiere a las posibilidades de participación de los entes subestatales, los Marcos Comunitarios de Apoyo son muy similares a los Contratos de Programa de los PIM. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, según este autor, *"los Marcos Comunitarios de Apoyo no poseen un carácter contractual, al ser su naturaleza una "declaración de intenciones" (...) se asocia a las entidades territoriales a la preparación y a la aplicación de los Marcos Comunitarios de Apoyo, pero sin la obligatoriedad jurídica que suponía la participación en los contratos de programa PIM de los entes territoriales como "partes interesadas" en los mismos. De ahí que estos*

son establecidos por la Comisión en función de los planes de desarrollo regional que presentan los Estados miembros pero que, a su vez, "serán elaborados por las autoridades competentes designadas por el Estado miembro a nivel nacional, regional u otro"¹⁵⁹. En segundo lugar, el principio de cooperación también inspira el establecimiento de los Programas Operativos regionales cuando "se emprendan por iniciativa de un Estado miembro"¹⁶⁰. En tercer lugar, en cuanto a la tramitación de las solicitudes de ayuda, se prevé que "las solicitudes de ayuda de los Fondos estructurales serán formuladas por las autoridades competentes a nivel nacional, regional u otro designadas por los Estados miembros y serán presentadas a la Comisión, por el Estado miembro o, en su caso, por los organismos designados al efecto por el mismo"¹⁶¹. Ahora bien, en todos estos supuestos, la participación de los entes locales y regionales se somete a la voluntad de los Estados miembros¹⁶². Desde esta perspectiva, Ch. ENGEL y J. VAN GINDERACHTER afirman "qu'aucun gouvernement national ne semble se soucier de la participation de quelque autorité que ce soit aussi longtemps qu'il n'est pas contraint de le faire sauf si la coopération fait partie de la culture politique de cet Etat membre"¹⁶³.

entes no asuman responsabilidades jurídicas ante la CE por la aplicación de los Marcos Comunitarios de Apoyo, sino sólo obligaciones morales o políticas, lo cual supone una indudable regresión con respecto a lo diseñado para estos entes en el marco PIM", VALLE, A., La articulación jurídica..., op. cit., p. 169

¹⁵⁹ Art. 5.1 del Reglamento 4253/88. Sobre el contenido de los planes regionales véanse también los arts. 8.4 y 9.8 del Reglamento 2052/88 y el art. 2 del Reglamento 4254/88.

¹⁶⁰ Art. 3.2 párr. 2º del Reglamento 4254/88. Según el art. 5.5 párr. 1º del Reglamento 2052/88, "un programa operativo (...) es un conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización se puede recurrir a uno o varios Fondos estructurales y a uno o varios de los demás instrumentos financieros existentes, así como al BEI".

¹⁶¹ Art. 14.1 del Reglamento 4253/88.

¹⁶² Como afirma M. VAUCHER, "le partenariat consiste en la faculté accordée à l'Etat membre d'associer à cette relation les collectivités régionales ou locales destinataires ultimes de la manne communautaire", VAUCHER, M., "Réalité juridique de la notion...", op. cit., p. 542.

¹⁶³ Según estos autores, el principio de cooperación "comporte au moins trois aspects problématiques (...) 1.- Les Etats membres sont les seuls responsables en ce qui concerne la désignation des autorités de niveau régional ou local. Il n'y a pas de limite à leur pouvoir discrétionnaire dans la mesure où les termes autorités "régionales" ou "locales" ne sont définis nulle part (...) 2.- Le terme "concertation" n'a pas été défini avec plus de précision. En pratique, cela permet aux gouvernements nationaux de présenter en fait n'importe quoi comme étant une forme de "concertation" (...) 3.- Le temps doit inévitablement jouer un rôle considérable en ce qui concerne le concept de partenariat (...) si ce concept est pris au sérieux, il implique nécessairement une procédure comportant l'organisation de discussions mutuelles et la circulation des dossiers entre les différentes administrations", ENGEL, Ch., VAN GINDERACHTER, J., Le pouvoir régional..., op. cit., pp. 31-33. Especialmente interesante resulta el análisis realizado por estos autores sobre la aplicación de la cooperación en los Estados miembros respecto a las posibilidades de participación de los entes locales

En cuanto al seguimiento y evaluación de las acciones comunitarias, se dispone que la Comisión deberá elaborar un informe anual al respecto que será objeto de dictamen por los Comités previstos en el art. 17 del Reglamento 2052/88 en los que, al igual que sucedía anteriormente con el Comité FEDER y con el CPR, no se incluye explícitamente la representación de los entes locales y regionales¹⁶⁴. Ahora bien, la nueva normativa también prevé la creación de Comités de seguimiento que "*se crearán, en el marco de la cooperación, en virtud de un acuerdo entre el Estado miembro interesado y la Comisión*"¹⁶⁵. Según indica M. VAUCHER, "*ces comités, établis au niveau national par objectif puis au niveau régional, sont composés de représentants de la Commission, de l'Etat membre et de responsables régionaux ou locaux désignés par celui ci*"¹⁶⁶. Al igual que para los PIM, en el seno de estos Comités sí que produce un diálogo directo entre la Comisión y los representantes de los entes regionales y locales de los Estados miembros.

En definitiva cabe concluir que, en todos estos Reglamentos adoptados por el Consejo en 1988, la participación de los entes locales y regionales seguía dependiendo principalmente de la voluntad de los Estados miembros y de la Comisión. Pese a ello, como afirma J.L. DE CASTRO, "*el balance general del principio del Partenariado no puede ser sino positivo, por*

y regionales en la elaboración de los planes regionales, Ibid, pp. 33-36.

¹⁶⁴ El art. 17 del Reglamento 2052/88 dispone que "*para la aplicación del presente reglamento la Comisión estará asistida por tres Comités, relacionados respectivamente con los objetivos: - objetivos nº 1 y 2: Comité consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros; - objetivos nº 3 y 4: Comité del artículo 124 del Tratado CEE; - objetivos nº 5 a) y b): Comité de gestión compuesto por representantes de los Estados miembros*". El Título VIII del Reglamento 4253/88 desarrolla esta disposición al prever la creación de un Comité consultivo de desarrollo y reconversión regionales, el Comité previsto por el artículo 124 del Tratado y un Comité de estructuras agrícolas y desarrollo rural, arts. 27, 28 y 29 respectivamente. Sólo en el Comité previsto en el art. 124 TCEE se hace referencia a que, además de los representantes de los Estados miembros y de la Comisión, también participarán representantes de las organizaciones sindicales y de las asociaciones empresariales. Según afirma H. HAENEL, la desaparición del CPR "*et son remplacement, en 1989, par le comité pour le développement et la reconversion des régions ne peuvent pas non plus être considérés comme une manifestation de régionalisme. Par rapport à l'ancien comité, on constate simplement que la Belgique et l'Allemagne ont inclus des représentants régionaux dans leur délégation*", HAENEL, H., "L'Europe: une chance pour les collectivités locales?", en RFAP, nº 60, 1991, p. 584. La participación de representantes de los entes locales y regionales en estos Comités se derivará en todo caso de la decisión de los Estados miembros.

Como señalan J.L. PIÑOL, M. PI, M. CIENFUEGOS, "*la situació és curiosa donada la predisposició que (...) sembla que hi ha en alguns mitjans comunitaris cap a una inserció formal de les entitats subestatal en el procés decisorí comunitari, sobretot quan al Reglament interior de l'antic Comité de Política Regional hi havia una disposició que preveia la possibilitat d'una participació (mínima de les instàncies subestatal*", PIÑOL RULL, J.L., PI I SUNYER, M., CIENFUEGOS MATEO, M., El principi de subsidiarietat i la seva aplicació..., op. cit., p. 58.

¹⁶⁵ Art. 25.3 del Reglamento 4253/88. Según el pár. 2º de esta disposición "*la Comisión y, en su caso, el BEI podrán estar representados en el seno de dichos comités*".

¹⁶⁶ VAUCHER, M., "Réalité juridique de la notion...", op. cit., pp. 544-545.

cuanto que su mera enunciación supone, en última instancia, el reconocimiento regional y la asunción de su importancia en aras a lograr una aplicación verdaderamente efectiva de la política comunitaria"¹⁶⁷. El principio de cooperación fue reforzado en la nueva reforma de los Fondos estructurales llevada a cabo en 1993¹⁶⁸.

e) El Consejo consultivo de los entes locales y regionales

Según señalaba la Comisión en 1987, "la Comunidad dispone en la práctica de tres niveles (políticos) en los que se practica una política regional de desarrollo y de estructuras: el comunitario, el nacional y el regional"¹⁶⁹. Resulta evidente que para esta Institución la evolución de sus competencias en el ámbito de la PRC exigía el establecimiento de un diálogo directo con los entes regionales y locales. A esta preocupación responde la Decisión de 24 de junio de 1988 "relativa a la creación de un Consejo consultivo de los entes regionales y locales"¹⁷⁰.

Como afirma J.M. SOBRINO, la creación de un órgano de estas características "no constituye una idea nueva sino que viene a replantear el tema, bajo otras perspectivas, de una institución que creada en Bruselas el 1 de abril de 1977 con la denominación del "Comité consultivo de las instituciones locales y regionales de los Estados miembros de la CE", ha

¹⁶⁷ DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., p. 249.

¹⁶⁸ Aunque el TCE preveía la consulta al CdR para la aprobación de estos Reglamentos, la tardanza en la constitución efectiva del nuevo órgano no le permitió pronunciarse. Ahora bien, sí es preciso tener en cuenta que en 1993, como señala D. ROSSETTI, "aux quatre grands principes de la réforme des Fonds structurels (programmation, concentration, partenariat et additionnalité) s'ajoute la fameuse notion de subsidiarité prévue à l'article 3B du traité sur l'UE (...) Ceci, au niveau des Fonds structurels, a pour conséquence un déplacement de pouvoirs et de responsabilités de la Commission vers les Etats et les Régions, c'est-à-dire que "les décisions sont prises le plus près possible des citoyens" (Titre 1, article A du Traité sur l'UE). La preuve la plus marquante en est la répartition des ressources par type d'actions: 90% et 1%. En un mot, dans la majorité des cas, les autorités nationales et régionales sélectionnent les projets à financer et en garantissent l'exécution", ROSSETTI DI VALDALBERO, D., "La politique régionale européenne: stratégie globale, développement locale", RMUE, n° 1, 1996, p. 164.

Finalmente, cabe añadir que el CdR ha participado activamente en la última reforma de los Fondos estructurales llevada a cabo a lo largo de 1998-1999. El alcance de su competencia en materia de cohesión económica y social será objeto de análisis en el Capítulo IV. Véase también la tabla de dictámenes adoptados, Anexo I.

¹⁶⁹ Tercer Informe Periódico de la Comisión, COM (87) 230 final, de 22.10.1987, p. XII.

¹⁷⁰ DOCE L 247, de 6.09.1988, pp. 23-24.

De los considerandos de la Decisión se desprende que es la creciente importancia que los entes regionales y locales adquieren a nivel comunitario la que lleva a la Comisión a crear este nuevo órgano.

venido funcionando con carácter oficioso al no haber podido alcanzar un reconocimiento oficial"¹⁷¹. La Resolución del Parlamento Europeo de 13 de abril de 1984, relativa al papel de las regiones en la construcción de una Europa democrática y sobre los resultados de la conferencia de las regiones, indicaba que "*la Communauté européenne a constamment besoin, notamment dans le domaine de la politique régionale communautaire, d'un interlocuteur autorisé, habilité à parler au nom des intérêts des collectivités locales et régionales*"¹⁷². En este sentido, el Parlamento indicaba la conveniencia de modificar y potenciar el papel del Comité consultivo de las instituciones locales y regionales instando a las Instituciones comunitarias a que oficializaran sus relaciones con este órgano consultivo¹⁷³. La Decisión de la Comisión responde a este requerimiento del Parlamento Europeo¹⁷⁴ siendo el primer ejemplo de este reconocimiento oficial de la creación y existencia de un órgano específicamente previsto para la participación de los entes locales y regionales en el ámbito comunitario¹⁷⁵. Desde esta perspectiva, el Consejo consultivo de las entidades locales y regionales constituye el antecedente inmediato del CdR y, por ello, su regulación merece un examen pormenorizado.

El Consejo consultivo es un órgano "*adjunto a la Comisión*" (art. 1 de la Decisión).

¹⁷¹ Según indica este autor, las diferencias entre las organizaciones representativas de los entes locales y regionales a nivel europeo fueron uno de los motivos que impidieron dotar de carácter oficial al "Comité consultivo de las instituciones locales y regionales de los Estados miembros de la UE". Frente a la postura del CRE (posteriormente ARE) partidaria de crear dos órganos diferenciados de representación de los entes regionales y locales respectivamente, el CMRE defendía la representación en un único órgano porque, entre otros motivos, "*ponía en duda la existencia de estructuras regionales en sentido estricto en la mayoría de los países comunitarios y, consiguientemente, la posibilidad de crear un órgano representativo de las regiones*", SOBRINO HEREDIA, J.M., "Participación de las regiones...", op. cit., p. 136. Sobre estas cuestiones, véase también, BELTRAN, S., *L'Assemblée de les...*, op. cit., pp. 72-74 y p. 76.

¹⁷² Punto 13 de la Resolución de 13 de abril de 1984, DOCE C 127, de 14.05.1984, p. 240-242.

¹⁷³ Ibid. Véase concretamente el punto 16 pár. 2º de la Resolución.

En la misma resolución, el Parlamento Europeo se felicitaba de que, finalmente, "*l'IULA, le CCE et le BLORE soient convenus de coopérer dans le cadre du comité consultatif des institutions régionales et locales, jetant ainsi les bases d'un forum unique où peuvent s'exprimer, au niveau communautaire, les opinions collectives des niveaux de gouvernement infranationaux sur les problèmes de politique communautaire qui les concernent*", doc. cit., punto 12, p. 241.

¹⁷⁴ Así consta explícitamente en el último considerando de la Decisión de 24 de junio de 1988, doc. cit., p. 23.

¹⁷⁵ Como señalan algunos autores, "*destaca la importància que la cooperació de les instàncies públiques de tots els nivells té per assolir un grau més gran de cohesió econòmica i social de la Comunitat Europea i poder així facilitar la seva projectada unió econòmica i comporta, encara que sigui circumscrit a l'àmbit específic de la política regional, el reconeixement exprés de la necessitat d'associar els ens regionals i locals en l'elaboració d'aquesta i aplicació d'aquesta política*", PIÑOL RULL, J.L., PI I SUNYER, M., CIENFUEGOS MATEO, M., *El principi de subsidiarietat i la seva aplicació...*, op. cit., p. 60.

Sus actividades se limitan a la elaboración de los dictámenes, solicitados por esta Institución, "sobre cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y, en especial, con la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, incluidas las repercusiones regionales y locales de las otras políticas comunitarias"(art. 2)¹⁷⁶.

En cuanto a su composición, se dispone que "el Consejo consultivo estará formado por 42 miembros que tengan un mandato electivo, a nivel regional o local; serán nombrados a título personal, la mitad de ellos por sus conocimientos y experiencias específicos en cuestiones relativas al desarrollo de los municipios y de los entes existentes a un nivel intermedio entre los municipios y las regiones"(art. 3.1)¹⁷⁷. El procedimiento de elección de los miembros no prevé ninguna participación de los Estados, dejando a la ARE, el CMRE y la IULA la responsabilidad de proponer los candidatos que "serán nombrados por la Comisión por un período de 3 años"(art. 3.2)¹⁷⁸.

La presencia en el Consejo consultivo de representantes de entes de distinta naturaleza¹⁷⁹ determina su organización en dos secciones "una integrada por representantes

¹⁷⁶ La iniciativa corresponde siempre a la Comisión no al Consejo consultivo. Según el art. 6 pár. 1º de la Decisión, "las deliberaciones del Consejo consultivo o de sus secciones tratarán de las peticiones de dictamen formuladas por la Comisión". A este respecto, sólo se prevé que "la mesa podrá pedir a la Comisión que consulte al Consejo consultivo o a una de sus secciones sobre asuntos de su competencia" (art. 5.5). Ahora bien, como señala J.L. DE CASTRO, "por propia iniciativa y desde luego excediéndose de los límites que marca la Comisión en su creación, el Comité Consultivo ha emitido también algunas Resoluciones Generales que, aunque sin ningún valor jurídico, tienen el innegable valor de un documento político en el que unos representantes electos muestran su opinión sobre unos temas concretos", DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., p. 251.

¹⁷⁷ Según el Anexo de la Decisión, el número de miembros correspondiente para cada Estado es: dos para Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Países Bajos y Portugal, seis para Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, cinco para España y uno para Luxemburgo.

¹⁷⁸ Cabe recordar que estas asociaciones fueron las principales interlocutoras de la Comisión en los trabajos previos a la creación del Consejo consultivo. Para I. BULLAIN, el protagonismo que se reconoce a estas asociaciones conlleva que "este Consejo consultivo no puede por tanto entenderse como un órgano de representación regional, sino como la institucionalización oficial en tareas consultivas de algunos miembros de tres organizaciones asociativas de carácter territorial. La relación Regiones-CEE continua sin ser directa, se hace depender de diversas asociaciones", BULLAIN, I., Las regiones autónomas..., op. cit., p. 273-274. En los mismos términos se pronuncia ROJO SALGADO, A., La exigencia de participación..., op. cit., p. 154.

La creación, composición y competencias de estas Asociaciones de entes locales y regionales se analizan en el apartado anterior titulado "El CMRE y la ARE como foros de influencia en los asuntos comunitarios". Sobre la IULA, véase la nota a pie de página nº 64.

¹⁷⁹ Como se señalaba más arriba el art. 3.1 se refiere a regiones, municipios y entes de un nivel intermedio. A este respecto, J. ASTOLA destaca que la heterogeneidad en la composición del Consejo consultivo se deriva "de la organización política interna con la que cuentan los Estados miembros (...) y del propio enfrentamiento entre las organizaciones europeas de ambos entes", ASTOLA MADARIAGA, J., "Las regiones en la...", op. cit., p. 114.

de las regiones y otra integrada por representantes de los entes locales" (art. 5.1)¹⁸⁰ y la posibilidad de crear "una comisión de los entes existentes a un nivel intermedio" (art. 5.2). La división de los miembros en diferentes secciones permite que la Comisión pueda optar entre "someter una cuestión, bien al Consejo consultivo en su conjunto, bien, previo dictamen de la mesa, a una de las secciones" (art. 5.4). El Consejo consultivo contará también con un Presidente y uno o varios vicepresidentes "por un período de 18 meses" (art. 4.1)¹⁸¹. Todos ellos "integrarán la mesa del Consejo consultivo" (art. 4.3). Dada la división del órgano en dos secciones que funcionan paralelamente¹⁸², es importante destacar el papel del Presidente y la mesa como órganos que permiten coordinar los trabajos desarrollados por el Consejo consultivo¹⁸³.

Se trata, en definitiva, de un órgano totalmente dependiente de la Comisión¹⁸⁴ y con un ámbito material de competencias muy limitado¹⁸⁵. En este sentido, L. ORTUZAR señala que "el status de ese Consejo, como órgano consultivo de la Comisión era más bien

¹⁸⁰ Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido tendrán tres miembros en cada sección, España tiene tres en la sección regional y dos en la sección local, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Países Bajos y Portugal, un miembro en cada sección y el representante que corresponde a Luxemburgo se integra en la sección local. Véase ASTOLA MADARIAGA, J., *Poder regional...*, op. cit., p. 217

¹⁸¹ El mandato del Presidente y vicepresidentes dura la mitad del mandato de los miembros del Consejo consultivo que son elegidos por 3 años (art. 3.2). Se sigue así la regla general aplicada para la elección del Presidente del Parlamento Europeo y del CES, si bien, el Presidente del Parlamento Europeo es elegido por dos años y medio porque el mandato de los miembros de esta institución es de 5 años, y el Presidente del CES es elegido por dos años, porque los miembros de este órgano lo son por 4 años. Esta será también la norma elegida para la elección del Presidente del CdR.

¹⁸² Se prevé la posibilidad de que los miembros de una sección participen en las reuniones de la otra sección pero "sin derecho de voto" (art. 5.6).

¹⁸³ Los Presidentes de las secciones se consideran "vicepresidentes natos del Consejo consultivo" (art. 4.2) y, por tanto, miembros de la mesa. También cabe señalar que "los representantes de los servicios competentes de la Comisión y los secretarios generales de las organizaciones a las que hace referencia el apartado 2 del artículo 3, o sus suplentes, participarán en las reuniones del Consejo consultivo, de las secciones y de la mesa" (art. 7.2)

¹⁸⁴ Además de ser la encargada de consultarle y de elegir a sus miembros, se prevé que la secretaría del Consejo consultivo también la desarrollarán los servicios de la Comisión y que sus reuniones tendrán lugar en su sede previa convocatoria de esta Institución (véase art. 7 de la Decisión)

¹⁸⁵ Como señala A. CALONGE, este órgano "sólo respondía a las reivindicaciones económicas regionales, pero no a las políticas como deseaban los representantes regionales", CALONGE VELAZQUEZ, A., "El Comité de las Regiones: La institucionalización...", op. cit., p. 528.

*modesto*¹⁸⁶. Ahora bien, en opinión de la Comisión "el Consejo consultivo de Entidades Regionales y Locales, creado por la Comisión en 1988, ofrece a las entidades territoriales una tribuna a escala comunitaria para que puedan influir en las decisiones de la Comunidad que repercuten directamente en la gestión de los asuntos regionales y locales. Tales entidades han aprovechado plenamente la oportunidad que les brindaba este Consejo Consultivo que, desde su creación, ha logrado con gran éxito incrementar la importancia de su papel y sus funciones"¹⁸⁷. A este respecto, cabe señalar que como destaca L. LAZARO, este Consejo Consultivo permitió a la Comisión prescindir del antiguo CPR¹⁸⁸.

En definitiva, según concluye J.L. DE CASTRO, el Consejo consultivo de los entes locales y regionales "ha supuesto un primer paso, un punto de partida y no de llegada, que ha abierto el camino a otras soluciones más avanzadas"¹⁸⁹. La creación del CdR por el TUE constituye el segundo paso en esta evolución¹⁹⁰.

¹⁸⁶ ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento decisorio comunitario europeo", en Ortúzar Andéchaga, L., Gómez Campo, E., Hernández Lafunte, L., La participación de las..., op. cit., p. 28. Véase también, BULLAIN, I., Las regiones autónomas..., op. cit., pp. 275-276.

¹⁸⁷ Respuesta del Sr. MILLAN a la Pregunta Escrita nº 264/92, del Sr. H. KOHLER, sobre el "mantenimiento del Consejo consultivo de entidades regionales y locales", de 24 de febrero de 1992, DOCE C 180, de 16.07.1992, p. 37.

¹⁸⁸ Vid. LAZARO ARAUJO, L., "La Política Regional comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Unico", Estudios Territoriales, nº 38, 1992, p. 33.

¹⁸⁹ DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., p. 252. En el mismo sentido, ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional..., op. cit., p. 217; BLANC, J., "Conseil consultatif: une étape importante dans la participation des régions au processus de décision de la CEE", en Régions d'Europe, nº 2, 1990, p. 20; ROJO SALGADO, A., La exigencia de participación..., op. cit., pp. 151-152.

También parece ser esta la postura adoptada por la ARE. Según señala S. BELTRAN, "la creació del Consell consultiu representava, per a aquesta, l'inici d'una etapa important, atès que per primera vegada les regions disposaven d'una instància de representació oficial en el si de la Comunitat Europea (...) la perspectiva d'una representació regional institucionalitzada de la manera en què s'instava feia set anys en els estatuts continuava el seu curs", BELTRAN, S., L'Assemblea de les..., op. cit., pp. 77-78.

¹⁹⁰ A este respecto cabe señalar que según la Decisión de la Comisión de 21 de abril de 1994, este Consejo consultivo desaparece siendo sustituido por el CdR, DOCE L 103, de 22.04.1994, p. 28.

En este sentido, el Sr. MILLAN en nombre de la Comisión afirmaba que "resulta evidente que el citado Consejo dejará de ser necesario una vez se haya creado el nuevo Comité de las Regiones contemplado en el Tratado sobre la Unión Europea. La decisión adoptada en Maastricht refleja la voluntad de reforzar el papel que desempeñan las entidades regionales y locales en el orden institucional", respuesta a la Pregunta Escrita nº 264/92, doc. cit. supra.

II. EL NACIMIENTO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

El Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y prevé la creación de un Comité de las Regiones, compuesto por representantes de los entes regionales y locales. El estudio del nacimiento de este nuevo órgano de la Comunidad Europea debe situarse, por tanto, en el contexto de esta reforma de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y, en particular, dentro de los debates que tuvieron lugar en el seno de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política.

El Tratado de Maastricht es el resultado de dos Conferencias Intergubernamentales que se desarrollaron durante 1991, la CIG sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la CIG sobre la Unión Política. La necesidad de extender la reforma de los Tratados más allá de las modificaciones necesarias para la realización de la UEM fue planteada ya por el Parlamento Europeo en su resolución de 23 de noviembre de 1989, sobre la Conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo de Madrid. El Parlamento pide que la CIG *"tenga igualmente como mandato revisar los Tratados con objeto de que la Comunidad disponga de un proceso de toma de decisiones más eficiente y democrático, incluyendo (...) un fortalecimiento de las competencias de la Comisión para ejecutar las políticas comunitarias y la ampliación de los poderes del Parlamento Europeo"*¹⁹¹. También, el entonces Presidente de la Comisión, J. DELORS, señaló la necesidad de vincular el debate económico con una reforma tendente a consolidar el objetivo de la Unión Política¹⁹². En el discurso sobre el Programa de la Comisión para 1990, J. DELORS afirmaba que los cambios acaecidos en Europa Central y del Este suponían una prueba de fuego para las Comunidades. Para superarla, sería necesaria una reacción rápida y segura que pasaría por la consolidación del objetivo de la Unión Económica y Monetaria, la reforma de la Cooperación Política y el

¹⁹¹ Punto 5 de la Resolución de 23 de noviembre de 1989, sobre la Conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo de Madrid, DOCE C 323, de 23.12.1989, p. 113.

¹⁹² En octubre de 1989, en un discurso pronunciado con motivo de la apertura del curso en el Colegio Europeo de Brujas, J. DELORS afirmaba *"we need a radical change in the way we think the Community and in the way we act on the world stage (...) it is the time for a new political initiative"*, vid. DELORS, J., "A necessary Union", en Nelsen, B.F., Stubb, A.C-G. (Ed.), *The European Union. Readings on the Theory...*, op. cit., p.63.

refuerzo de los mecanismos institucionales previstos en los Tratados¹⁹³. Sobre este último aspecto, las modificaciones deberían centrarse en torno a tres preguntas "*quel exécutif, quel contrôle démocratique, enfin quelles compétences*"¹⁹⁴. Finalmente, también algunos Estados miembros se suman a estas peticiones de proceder a una reflexión más profunda sobre el proceso de integración europea¹⁹⁵.

En respuesta a todas estas iniciativas, el Consejo Europeo de Dublín, celebrado los días 25 y 26 de junio de 1990, acordó "*intensificar el proceso de transformación del conjunto de las relaciones entre Estados miembros en una Unión Europea dotada de los medios de acción necesarios*"¹⁹⁶ y convocar dos CIG que se iniciarían en diciembre de 1990 y que deberían concluir sus trabajos lo antes posible para permitir su ratificación por los Estados miembros "*antes del final de 1992*"¹⁹⁷. La decisión definitiva de convocar dos CIG, una sobre la UEM

¹⁹³ Vid. Europe Documents n° 1592, 24.01.1990, pp. 1-10.

¹⁹⁴ Ibid. p. 7.

¹⁹⁵ En marzo de 1990, el gobierno belga presenta un Memorandum "sur la relance institutionnelle" en el que plantea a los representantes permanentes reunidos en el COREPER la posibilidad de extender la reforma más allá del ámbito económico. Los motivos son los mismos alegados por el Presidente de la Comisión ante el Parlamento en enero de 1990. Según este documento, además de mantener como objetivos esenciales la realización del mercado interior, la puesta en práctica de la UEM y el desarrollo de la dimensión social de la Comunidad, debe acometerse un debate sobre la eficacia y la legitimidad democrática en el funcionamiento de las instituciones, por un lado y, por otro, la reestructuración de la Cooperación Política. El texto completo de la propuesta belga puede verse reproducido en Europe Documents, n° 1608, de 29.03.1990, pp. 1-5.

A esta postura se unirá la iniciativa franco-alemana de abril de 1990. En una carta conjunta, el Primer Ministro alemán, H. KOHL, y el Presidente francés, F. MITTERRAND, proponen que el Consejo Europeo Extraordinario, celebrado en Dublín el 28 de abril de 1990, acuerde la convocatoria de una CIG sobre la Unión Política. Nuevamente el tema se vincula a la situación en Europa Central y del Este y a la realización de los objetivos de integración económica. El objeto de esta segunda Conferencia sería, en principio, "*fortalecer la legitimidad democrática de la unión, posibilitar que las instituciones sean más eficaces, garantizar la unidad y la coherencia de la acción de la Unión en los ámbitos económico, monetario y político, definir y aplicar una política exterior y de seguridad común*". El texto de la iniciativa franco-alemana se encuentra en Europe, Información Internacional, n° 2432, de 20.04.1990, p. 3. El gobierno de Irlanda, Italia y España habían declarado también abiertamente su apoyo a la apertura de una CIG sobre la Unión Política de forma paralela a la CIG sobre la UEM. Gran Bretaña, sin embargo, manifestaba su contrariedad por el modo en que se había planteado la propuesta franco-alemana y era "reticente" ante la perspectiva de una discusión sobre la Unión Política. Sobre la postura de Irlanda, Italia, España y Gran Bretaña véase Europe, Información Internacional n° 2423, de 30.03.1990, p. 3; n° 2424, de 31.03.1990, p. 3; y n° 2436, de 26.04.1990, p. 3.

¹⁹⁶ Conclusiones del Consejo Europeo, Bol. CE 6/1990-I, pto.2, (también en RIE, Vol. 17, n° 2)

¹⁹⁷ Bol. CE 6/1990-I, ptos. 10 y 11.

Para un estudio detallado sobre las causas y el proceso que llevaron a la firma del Tratado de Maastricht véase, entre otros, FONSECA MORILLO, F.J., MARTIN BURGOS, J.A., "La Unión Europea: génesis de Maastricht", en RIE, Vol. 19, n° 2, 1992, pp. 517-561; CLOOS, J., REINESCH, G., VIGNES, D., WEYLAND, J., Le Traité de Maastricht. Genèse. Analyse. Commentaires, Bruylant, Bruselas, 1993, pp. 3-101; MANGAS MARTIN, A., "Aspectos jurídico institucionales de la realización de la Unión Europea", en Rodríguez Iglesias, G.C., Liñán Noguera, D., (Dir),

y otra sobre la Unión Política, traslada los debates que se habían producido en torno a la conveniencia de celebrar esta segunda Conferencia a las cuestiones que, necesariamente, deberían ser objeto de negociación en el seno de la misma¹⁹⁸. Por último, el Consejo Europeo de Roma, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 1990, decide la apertura de las dos CIG¹⁹⁹.

Las propuestas relativas a la creación de un órgano de representación de los entes subestatales se plantearon dentro del debate en torno a la CIG sobre la Unión Política. Desde esta perspectiva, es posible proceder a su estudio analizando, en primer lugar, el estado de la cuestión en los debates previos a la apertura de la CIG y, en segundo lugar, las propuestas presentadas durante las negociaciones de la CIG que llevan, finalmente, a la creación del CdR dentro de la estructura orgánica de la Comunidad Europea.

1. Los debates previos a la apertura de la CIG

En esta primera etapa, las iniciativas en torno a esta cuestión se plantean a tres niveles. En primer lugar, que la reforma de los Tratados abordara el tema de la participación de los entes subestatales en el proceso de integración comunitaria se debe al esfuerzo y la presión ejercidos por los propios entes regionales y locales. Éste es el objetivo de las tres Conferencias sobre la Europa de las Regiones que se celebran entre octubre de 1989 y octubre de 1990. También el CMRE y la ARE formulan sendas propuestas que prevén la creación de un órgano de representación de los entes locales y regionales dentro de la estructura orgánica comunitaria. En segundo lugar, cabe señalar que estas aspiraciones serán, en general, bien

El Derecho comunitario y su aplicación judicial, Civitas, Madrid, 1993; NELSEN, B.F., STUBB, A.C-G. (Ed.), The European Union. Readings on the Theory..., op. cit.

¹⁹⁸ El contenido de la CIG sobre la UEM no planteaba tantos problemas porque estos temas venían siendo objeto de estudio desde los Consejos Europeos de Hannover, en junio de 1988, de Madrid, un año más tarde, y de Estrasburgo, en diciembre de 1989. En todos ellos, el paso hacia la UEM se dibujaba como la continuación lógica del proceso de integración económica una vez conseguido el objetivo del Mercado Interior. Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de Hannover, 27-28 de junio de 1988, Bol. CE 6/1988-I, (también en RIE, Vol. 15, nº 2, 1988), del Consejo Europeo de Madrid de 26-27 de junio de 1989, Bol. CE 6/1989-I, (también en RIE, Vol. 16, nº 2, 1989), y las Conclusiones del Consejo Europeo de Estrasburgo de 8 y 9 de diciembre de 1989, Bol. CE 12/1989-I, (también en RIE, Vol. 16, nº 3, 1989).

¹⁹⁹ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990, Bol. CE 12/1990-I, (también en RIE, Vol. 18, nº 1 1991).

recibidas por el Parlamento Europeo y por la Comisión, Instituciones que, como se ha venido afirmando, ya mantenían un diálogo directo con estos entes y son, por tanto, más permeables a sus intereses. Finalmente, la postura adoptada por los Estados miembros respecto de esta cuestión depende también, en gran medida, de la capacidad de influencia de los entes regionales y locales dentro de los respectivos Estados miembros. Así, cabe destacar que, según se indicaba en la primera parte del presente Capítulo, algunos entes subestatales, como los Länder alemanes o las Comunidades y Regiones belgas, pueden participar activamente en el proceso de negociación y de ratificación del Tratado que se pretende adoptar.

Como resultado de estas iniciativas, el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 1990, a la vez que decide la apertura de dos Conferencias Intergubernamentales, una sobre la UEM y otra sobre la Unión Política, asume, dentro de las medidas tendentes a reforzar la legitimidad democrática de la Unión, el compromiso de "*estudiar procedimientos apropiados*" para las consultas con las instituciones regionales o locales en lo que se refiere a determinadas políticas comunitarias²⁰⁰. Es preciso destacar que la idea de crear un órgano de representación de los entes locales y regionales se vincula estrechamente a la preocupación por reducir el déficit democrático de la Unión Europea. Por este motivo, se ha considerado conveniente finalizar el estudio de los debates previos a la CIG, con un apartado específicamente centrado en la relación que debe establecerse entre la representación de los entes subestatales y la búsqueda de una mayor legitimidad democrática en el funcionamiento de la Comunidad.

a) La movilización regional ante la perspectiva de la reforma de los Tratados constitutivos

Los Länder alemanes fueron los primeros en reaccionar frente al vertiginoso avance de los acontecimientos a finales de la década de los ochenta²⁰¹. En octubre de 1989, se celebra

²⁰⁰ Bol. CE 12/1990-I, pto.1.5

²⁰¹ No es casual que los Länder asuman este liderazgo. En primer lugar, cabe recordar que los Länder "*disposent, avec les communautés et les régions belges, de la plus large autonomie au sein des Etats membres de la CE*", VAN GINDERACHTER, J., "Le rôle des régions dans la construction européenne", RMC et l'UE, n° 362, 1992, p. 779. Ahora bien, como se señaló en la Primera Parte del presente Capítulo, sólo los Länder disponen de estas competencias desde el origen de las Comunidades. En segundo lugar, si la cuestión alemana como tal ha estado siempre en la esencia del proceso de construcción comunitaria, en esta ocasión juega claramente un papel de protagonista. Primero, el Consejo Europeo de Dublín I, celebrado en abril de 1990, se convoca precisamente para discutir los efectos de la unificación de Alemania sobre las Comunidades, y segundo, la desaparición del bloque del Este coloca a este Estado en el centro geopolítico de la nueva Europa. Sobre estas cuestiones véase, entre otros, GROSSER, A., "L'Allemagne élargie dans

en Munich, a iniciativa del land de Baviera, la Primera Conferencia de la Europa de las Regiones en la que participan todos los Länder alemanes y austríacos, las regiones belgas, las italianas de estatuto especial y las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia y el País Vasco²⁰². Como afirma J. ASTOLA, entre las voces que claman a favor de ampliar el ámbito de la reforma de los tratados más allá de la UEM, estas regiones europeas señalan "*la necesidad de conservación de la diversidad europea (...), la conservación de la base contractual de las Comunidades Europeas; observancia del principio de subsidiariedad y de una estructura federal en la futura Unión; y el reconocimiento de la potestad de participación de los Länder, Comunidades Autónomas y Regiones, en la elaboración de las resoluciones comunitarias, así como el reconocimiento de su legitimación activa ante el Tribunal de Justicia cuando se vulneren sus derechos*"²⁰³.

El testigo de la Europa de las regiones es recogido por la Comunidad flamenca en abril de 1990. Los días 24 y 25 de este mes, en vísperas del Consejo Europeo Extraordinario de Dublín, se reúne en Bruselas una segunda Conferencia cuyas conclusiones, según señala el citado autor, se centran de nuevo en torno a tres ejes principales: la necesidad de que la reforma prevea una "*división federal*" para la UE, incluyendo el nivel regional, que se establezca un reparto de competencias en base al principio de subsidiariedad y "*auténticos poderes de participación en favor de las instancias regionales para la elaboración de la normativa comunitaria*"²⁰⁴. En octubre de 1990, es decir un año después de la primera reunión en Munich, se celebra una tercera Conferencia en Riva del Garda, Italia. Esta nueva Conferencia, además de recoger en sus conclusiones las peticiones de las dos anteriores, añade

l'Europe élargie" y MOREAU DEFARGES, P., "L'Allemagne et l'avenir de l'unification européenne", en *Politique étrangère*, nº 4, 1991, pp. 825-831 y pp. 849-857.

²⁰² J. VAN GINDERACHTER define este movimiento como un club "*limité aux régions fortes disposant déjà d'amples compétences au sein de leurs Etats membres*", VAN GINDERACHTER, J., "Le rôle des régions...", op. cit., p. 779.

A este respecto, J. ASTOLA señala que "*si debemos situar en algún momento el cambio producido, tanto en el liderazgo como en el objeto de las aspiraciones regionales frente a la Unión, diríamos que ese momento es el período de negociación del Tratado de la Unión Europea. Si hasta ese momento eran las reivindicaciones económicas de las regiones pobres las que habían servido de guía a la política regional comunitaria y, por tanto, el liderazgo era suyo, en la negociación del TUE el liderazgo pasará a manos de las regiones más ricas de la Unión y sus pretensiones serán tanto políticas como económicas*", ASTOLA MADARIAGA, J., "Las regiones en...", op. cit., p. 115.

²⁰³ ASTOLA MADARIAGA, J., Poder regional..., op. cit., p. 129. (La negrita es añadida)

²⁰⁴ Ibid.

ya una propuesta de artículos que deberían incluirse, según estas regiones, en la Parte V del TCEE y que prevén la creación de un Consejo Regional como órgano de asistencia al Consejo y la Comisión, con competencias para pronunciarse siempre que lo estimara necesario, con facultad de iniciativa normativa sobre cuestiones de interés esencial para los entes regionales participantes en la Conferencia y con posibilidad de plantear recursos ante el TJCE en defensa de sus prerrogativas o sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. Aunque su dictamen sería consultivo, la propuesta prevé que el Consejo y la Comisión estuvieran obligados a justificar cualquier decisión en contrario, lo que reforzaría de forma importante su participación en el proceso de adopción de decisiones²⁰⁵.

Para comprender la evolución sufrida por las reivindicaciones regionales en estas tres Conferencias, hay que tener en cuenta que las dos primeras son previas al Consejo Europeo de Dublín de junio de 1990. Es decir, se trata de propuestas elaboradas cuando todavía no se había decidido oficialmente convocar una CIG sobre la Unión Política. De ahí que las peticiones que se formulaban tuvieran, más bien, un carácter general sobre el futuro de la construcción comunitaria y el papel que debía reconocerse en ella a los entes regionales. La tercera Conferencia, sin embargo, se reúne poco antes del Consejo Europeo Extraordinario, celebrado en Roma los días 27 y 28 de octubre de 1990, precisamente con el objeto de estudiar *"la situación en la que se encuentra la preparación de las dos Conferencias intergubernamentales"*²⁰⁶. Las circunstancias son completamente diferentes. Como se indicaba más arriba, ya no se trata de conseguir que la reforma vaya más allá de la UEM, sino de plantear cuáles son concretamente las aspiraciones regionales ante la negociación del nuevo Tratado.

La iniciativa adoptada con estas tres Conferencias se ve pronto completada por otras que surgen de los principales foros de asociación de entes subestatales a nivel europeo, especialmente, a partir del mencionado Consejo Europeo de junio de 1990.

Los XVIII Estados Generales del CMRE, celebrados en Lisboa la primera quincena de octubre de 1990, concluyen con la adopción de una resolución en la que se solicita *"la*

²⁰⁵ Cifr. Conclusiones de la IIIª Conferencia sobre la Europa de las Regiones en ASTOLA MADARIAGA, J., *Poder regional...*, op. cit., 130.

²⁰⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de Roma 27/28 de octubre de 1990, Bol. CEE 10/1990-I, pto. 4, (también en RIE, Vol. 18, nº 1, 1991).

aceleración del proceso de unión política de Europa mediante un nuevo tratado que establezca las instituciones democráticas de Europa y garantice la participación de las colectividades locales y regionales en la construcción europea y en las políticas comunitarias que tengan un impacto en las colectividades territoriales"²⁰⁷. Para garantizar esta participación, sería suficiente reforzar el papel del Consejo consultivo, creado por la Comisión en 1988, ampliando sus funciones y convirtiéndolo en un "órgano de consulta obligatoria"²⁰⁸. Si se compara con la propuesta de Riva del Garda, el CMRE mantiene una postura mucho más modesta al adoptar como punto de partida el ya existente Consejo consultivo de las entidades locales y regionales. A este respecto debe tenerse en cuenta que, a diferencia de los participantes en las Conferencias sobre la "Europa de las regiones", el CMRE integra representantes de entidades territoriales de muy diversa naturaleza y competencias, por lo que resulta más difícil conciliar sus intereses y satisfacer todas sus aspiraciones. Ahora bien, si por un lado la propuesta adolece de trascendencia cualitativa, por otro, resulta mucho más representativa, ya que en esta asociación se hallan representados un mayor número de entes subestatales de los Estados miembros.

Las propuestas de la ARE se situarán en un término medio²⁰⁹. La importancia que tenía el debate sobre una nueva reforma de los Tratados para las regiones se plantea ya en el Comité Permanente de la Asamblea, reunido en Winchester del 11 al 13 de junio de 1990. En esta reunión, se decide la creación de un grupo de trabajo cuya misión será "*présenter des propositions pour la participation des Régions au processus de prise de décision communautaire (...) des propositions concrètes doivent être élaborées afin que le Traité de ROME soit amendé*"²¹⁰. Antes del Consejo Europeo de Roma del mes de diciembre de 1990,

²⁰⁷ Vid. Europe, Información Internacional, nº 2529, 13 de octubre de 1990, p. 3.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Su composición es algo más homogénea que la del CMRE y también es más representativa que las Conferencias sobre la Europa de las Regiones ya que se trata de "*un mouvement plus ancien et plus large regroupant la plus grande part des régions d'Europe*", vid. VAN GINDERACHTER, J., "Le rôle des régions...", op. cit., p. 779.

²¹⁰ Compte rendu de la huitième réunion du Comité Permanent de l'ARE, Winchester, junio de 1990.

Sobre estas cuestiones ver también, BELTRAN, S., *L'Assemblée de les...*, op. cit., p. 80; CLOTET MIRO, M.A., *La cooperación internacional de los municipios ...*, op cit., pp.85-86.

la ARE adopta una Resolución²¹¹ en la que se plantean peticiones a tres niveles: primero, la inclusión del principio de subsidiariedad "*como principio constitucional general*"²¹², segundo, la participación en el Consejo de Ministros de los representantes de los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas "*en la medida en que sus competencias exclusivas o intereses fundamentales estén en juego*", y tercero, la creación de un órgano regional. A este respecto, la ARE declara que el Consejo consultivo de las Colectividades Regionales y Locales no puede garantizar la participación de todas las Regiones en la Comunidad Europea. Es preciso crear un "Consejo de las Regiones" que permita a los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas cooperar "*en la realización de los objetivos asignados a la Comunidad en la medida en que sus derechos e intereses fundamentales puedan verse afectados*"²¹³.

La postura de la ARE guarda un gran paralelismo con la mantenida por la Tercera Conferencia sobre la Europa de las Regiones. La propuesta exige que el futuro "*Consejo de las Regiones*" tenga derecho a pronunciarse siempre que lo estime necesario y que el Consejo y la Comisión justifiquen su postura cuando sus decisiones se aparten de su dictamen. Además se prevé que, sobre cuestiones que afecten a los intereses fundamentales de sus miembros, el Consejo de las Regiones pueda presentar propuestas a las otras Instituciones, las cuales deberán emitir un dictamen al respecto. Otro punto en el que la propuesta de la ARE coincide con la planteada por la Conferencia de Riva del Garda es el relativo a la necesidad de reconocer, al nuevo órgano, legitimación activa ante el TJCE para defender sus derechos de participación en el ámbito comunitario y como garante del principio de subsidiariedad. La diferencia más significativa entre ambas propuestas se produce en lo relativo a la composición del nuevo órgano. En Riva del Garda, se preveía simplemente que el Consejo Regional tendría 152 miembros, la resolución de la ARE, sin embargo, habla de 152 votos "*re partidos entre los diferentes Estados miembros conforme al artículo 148.2 (...). En la medida en que un Estado miembro tiene más Länder, Regiones o Comunidades Autónomas reconocidos que votos*

²¹¹ Resolución sobre la participación institucional del nivel regional en el proceso de adopción de decisiones de la Comunidad Europea, adoptada en Estrasburgo, 5 y 6 diciembre de 1990.

²¹² La formulación del principio que se propone es la siguiente: "*la Comunidad ejecutará las competencias, que conforme a este tratado le incumben sólo si y en cuanto sea necesario el actuar de la Comunidad para lograr de una manera eficaz los objetivos indicados en este tratado y si para ello no bastaran las medidas de los Estados-miembros individuales o de los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas*".

²¹³ Propuesta de art. 188 a) contenida en la Resolución aprobada en diciembre de 1990, doc. cit.

de que dispone (...) enviará representantes de todos los Länder, Regiones o Comunidades Autónomas al Consejo de las Regiones. Esto no afectará, sin embargo, al número de votos de que dispone"²¹⁴. La razón de estas diferencias puede encontrarse en el hecho de que la propuesta de la ARE intentará garantizar la presencia de todos los miembros de esta Asamblea en el nuevo Consejo Regional frente al carácter más limitado que tenía la participación en las Conferencias sobre la "Europa de las Regiones"²¹⁵.

b) Evolución de la postura del Parlamento Europeo y de la Comisión

Como ya se ha señalado, el Parlamento Europeo se ha declarado siempre favorable al establecimiento de contactos directos entre las Instituciones comunitarias y los representantes de los entes locales y regionales²¹⁶.

La primera mención a la necesidad de que la CIG sobre la Unión Política reconozca las aspiraciones de los entes subestatales de los Estados miembros se contiene en la resolución de 23 de noviembre de 1989, sobre la Conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo de Madrid, que señala la necesidad de que la construcción de la Unión Europea se realice respetando la "*reafirmación de las autonomías regionales*"²¹⁷. Posteriormente, en la resolución de 14 de marzo de 1990, sobre la Conferencia Interbugernamental en el marco de la estrategia del Parlamento ante la Unión Europea²¹⁸, aunque no se hace referencia directa a las reivindicaciones regionales, sí se cita, entre los antecedentes a tener en cuenta, la resolución de 18 de noviembre de 1988, sobre la política regional de la Comunidad y el papel

²¹⁴ Resolución de diciembre de 1990, propuesta de art. 188 b) apartados 2 y 4. Vid. doc. cit. supra.

²¹⁵ Sobre estas cuestiones, véase BELTRAN, S., *L'Assemblea de les...*, op. cit., pp. 81-83; PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción europea", en RIE, Vol. 21, nº1, 1994, pp. 34-35; SANCHEZ AMOR, I., "La participación regional en las instituciones europeas. La creación del Comité de las Regiones", en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, 1991, Barcelona, 1992, pp. 309-311.

²¹⁶ Véase lo que se ha establecido al respecto en el apartado dedicado a la evolución de la participación de los entes subestatales en la PRC.

²¹⁷ Punto 7 de la resolución de 23 de noviembre de 1989, DOCE C 323, de 23.12.1989, p. 113.
Cabe destacar que el Parlamento únicamente se refiere aquí a los entes de carácter regional.

²¹⁸ DOCE C 96, de 17.04.1990, pp. 114-118.

de las regiones, en la que el Parlamento consideraba "*esencial que cualquier avance programático en la unidad europea abra la posibilidad de institucionalizar la representación democrática de las regiones y asigne a las autoridades regionales y locales las competencias necesarias para que éstas puedan participar activamente en la realización de la unión política, social y económica de Europa*"²¹⁹. Ahora bien, a pesar de que el Parlamento Europeo había señalado reiteradamente la necesidad de asociar a los entes regionales y locales en el proceso de integración europea, no se definía cómo debería producirse tal participación²²⁰.

El 11 de julio de 1990 el pleno del Parlamento Europeo adopta, entre otras, dos resoluciones que mencionan explícitamente la necesidad de legitimar la participación regional en el proceso de adopción de normas comunitarias. La resolución sobre las orientaciones del Parlamento Europeo acerca de un proyecto de Constitución para la Unión Europea afirma que "*se deberá otorgar la adecuada importancia a la función de las regiones tanto al formular las leyes de la Unión como al aplicar dichas leyes*"²²¹, reconociendo poderes **consultivos** al Comité de colectividades locales y regionales²²². A continuación, en una nueva resolución sobre la Conferencia Intergubernamental en el contexto de la estrategia del Parlamento Europeo para la Unión Europea, esta institución concreta su postura al indicar, dentro de las disposiciones relativas a la "*Mejora de la capacidad de adopción de decisiones del Consejo*", la "*necesaria participación de las regiones por medio de un organismo integrado por representantes de las entidades regionales de los Estados miembros a la manera del CES en su campo específico*"²²³. Pero, tal vez, el aspecto más trascendental de esta resolución se halla en su último apartado:

²¹⁹ Punto 29 de la resolución, DOCE C 326, de 19.12.1988, p. 295.

²²⁰ En este sentido, PIÑOL RULL, J.L., PI I SUNYER, M., CIENFUEGOS MATEO, M., El principi de subsidiarietat i la seva aplicació..., op. cit., p. 82.

²²¹ Punto 14 de la resolución, DOCE C 231, de 17.09.1990, p. 95.

²²² Ibid.

²²³ DOCE C 231 de 17.09.90, p. 101.

Esta referencia tiene su origen en una enmienda presentada a la Ponencia Martin, base de la resolución, por el eurodiputado español Arbeloa en el sentido de crear un Comité consultivo regional compuesto por representantes de las colectividades locales y regionales, vid. Europe, Información Internacional, nº 2489, de 13 de julio de 1990, p.4. Debe remarcarse que nuevamente el texto final de la resolución opta por referirse sólo a las entidades de carácter regional.

*"el Parlamento Europeo encarga a su Presidente que transmita la presente resolución a la Comisión, al Consejo (...) y al Comité consultivo de las autoridades locales y regionales"*²²⁴.

Esta referencia al Comité consultivo implica el reconocimiento a la legitimidad de los entes subestatales, para participar directamente en el debate sobre el objetivo de la Unión Europea, y evidencia la postura favorable del Parlamento Europeo a este respecto, en este nuevo proceso de reforma de los Tratados²²⁵.

La opinión del Parlamento Europeo sobre esta cuestión queda clara también en el debate que, en el seno de esta Institución, generó la timidez con que el tema de la participación de los entes regionales se trataba en las Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario, celebrado en Roma en octubre de 1990²²⁶. Como resultado, en su dictamen *"sobre la convocatoria de las Conferencias Intergubernamentales"*, adoptado en base al artículo 236 TCEE y 204 del TCEEA, el Parlamento alude explícitamente a la falta de garantías de los trabajos preparatorios respecto al *"fortalecimiento de las autonomías regionales y la coherencia global de todas las políticas comunitarias"* y exige que el Consejo adopte, como punto de partida de las negociaciones de la CIG, *"los documentos aprobados por el Parlamento Europeo (...) tanto como los de la Comisión"*²²⁷.

Junto con este dictamen, el Parlamento adopta una nueva resolución sobre las Conferencias Intergubernamentales en el contexto de la estrategia del Parlamento Europeo con vistas a la Unión Europea²²⁸. Se trata de un proyecto de artículos que deberían tenerse en

²²⁴ La misma referencia se incluye en las otras Resoluciones posteriores relativas a la estrategia del Parlamento con vistas a la Unión Europea. Véase, por ejemplo, la Resolución de 22 de noviembre de 1990, DOCE C 324, de 24.12.1990, p. 238.

²²⁵ La mención al Consejo consultivo no se incluía en las resoluciones sobre la estrategia del Parlamento Europeo respecto a la Unión Europea adoptadas el 17 de junio de 1987, DOCE C 190, de 20.07.1987, pp. 75, y el 16 de febrero de 1989, DOCE C 69, de 20.03.1989, p. 149.

²²⁶ Vid. Acta de la Sesión, 21 de noviembre de 1990, DOCE C 324 de 24.12.1990, p. 115.

²²⁷ Resolución de 22 de noviembre de 1990 que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Económica y Monetaria y sobre la Unión Política, DOCE C 324, de 24.12.1990, p. 240.

²²⁸ DOCE C 324, de 24.12.1990, pp. 219-238.

cuenta al modificar el Tratado CEE²²⁹. Entre otras disposiciones, figuran tres artículos, del 198bis al 198quater, relativos a la creación, composición, organización y competencias del "Comité de las regiones y entidades locales de la Comunidad"²³⁰.

En esta propuesta de artículos, el Comité se configura como un órgano estrechamente vinculado con el Consejo, el Parlamento y la Comisión que podrían consultarle "sobre las propuestas de medidas que tengan repercusiones en los asuntos regionales o que entren dentro del ámbito de competencias de las regiones"²³¹. También se preveía la posibilidad de que el Comité pudiese "elaborar informes por propia iniciativa y formular propuestas sobre todas las cuestiones que presenten interés para las regiones de la Comunidad"²³². En cuanto a su composición, se trataría de "representantes, elegidos democráticamente, de las distintas regiones y entidades locales de la Comunidad"²³³ que actuarían con plena independencia, nombrados "por un período de cuatro años por el Consejo, (...) con el dictamen conforme del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión"²³⁴. El número de miembros y su distribución entre los Estados eran cuestiones a decidir posteriormente conforme al procedimiento establecido en la propuesta de artículo 188ter del Tratado, disposición relativa al nuevo procedimiento de adopción de normas de derecho derivado, según el cual el Parlamento Europeo ostentaría poderes de codecisión con el Consejo.

En definitiva, el Parlamento no sólo apoyaba la creación de un órgano de representación de los entes locales y regionales sino que, además, aspiraba a jugar un papel principal respecto a la composición y funcionamiento del nuevo órgano.

²²⁹ Este documento "junto con los nuevos artículos sobre la UEM aprobados en su Resolución de 10 de octubre de 1990 y sobre el principio de subsidiariedad aprobados en su resolución de 21 de noviembre de 1990, constituyen el paquete completo de propuestas que el Parlamento espera que examinen las Conferencias Intergubernamentales", Punto 1 de la Resolución de 22 de noviembre de 1990, DOCE C 324, de 24.12.1990, p. 220.

²³⁰ Resolución de 22 de noviembre de 1990, DOCE C 324, de 24.12.1990, pp. 234-235.

Cabe destacar que, a diferencia de las resoluciones anteriores, el modelo propuesto finalmente incluye tanto a las regiones como a los entes locales.

²³¹ Propuesta de art. 198 quater.

²³² Ibid.

²³³ Propuesta de art. 198bis) punto 2.

²³⁴ Propuesta de art. 198 bis punto 3.

En cuanto a la postura de la Comisión, cabe señalar que, al presentar el programa anual de la Comisión para 1990, J. DELORS planteaba la subsidiariedad como el eje central de la distribución de "*responsabilités entre les différents niveaux de pouvoir, communautaire, national et régional*"²³⁵. Aunque la Comisión seguiría manteniendo su preeminencia en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa, ello no debería implicar una centralización y "*bureaucratisation excessive*"²³⁶. El Presidente de la Comisión destacaba también el diálogo, a tres niveles, que caracteriza la Política Regional comunitaria desde la reforma de 1988²³⁷, pero no se incluía en este discurso ninguna referencia a la necesidad de extender esta participación de los entes subestatales más allá del ya existente Consejo consultivo de entidades locales y regionales.

La actitud de la Comisión cambia ante el desafío planteado por los entes subestatales a lo largo de 1990²³⁸. Así, en su dictamen de 21 de octubre de 1990, relativo al "proyecto de revisión del Tratado por el que se constituye la CEE con vistas a realizar la Unión Política", la Comisión señala la necesidad de que "*la Conferencia intergubernamental tenga en cuenta la petición de instaurar un órgano representativo de las regiones de la Comunidad*"²³⁹. Este órgano constituiría un factor fundamental a tener en cuenta en la definición del principio de subsidiariedad y un nuevo elemento que contribuiría a reforzar la legitimidad democrática de la Unión. Ahora bien, como la creación de este órgano se enfrenta a la dificultad que conlleva la diversidad de entes regionales existentes en los Estados miembros, mientras no se llegara a su constitución efectiva, la Comisión se comprometía a mantener un diálogo regular con un

²³⁵ Europe Documents, nº 1592, 24 de enero de 1990, p.7.

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Según J. DELORS, "*1990 sera la première année de pleine mise en oeuvre de la réforme des politiques structurelles visant à soutenir le développement et l'adaptation des régions défavorisées. La Commission, les Etats membres et les régions, par un nouveau partenariat, appuyé par le Parlement Européen, ont fait un grand effort de concertation et de cohérence dans la mise en oeuvre des programmes opérationnels (...) Les conditions du succès sont entre les mains des autorités nationales et régionales, des acteurs économiques et sociaux, mais aussi de la Commission, dans sa capacité de concevoir et d'innover*", ibid. p. 8.

²³⁸ Debe tenerse en cuenta que la Comisión mantiene un diálogo constante con las asociaciones de entes locales y regionales a nivel europeo. Prueba de la importancia que esta Institución atribuye a la ARE, la IULA o el CMRE es su asociación al proceso de nombramiento de los miembros del Consejo consultivo. Véase lo que se indica al respecto en el apartado dedicado a este órgano.

²³⁹ Doc. COM(90) 600.

órgano representativo de todas las regiones de Europa. El dictamen no especificaba, sin embargo, cuál sería ese órgano.

c) La actitud de los Estados miembros

La postura de los Estados miembros viene marcada por la capacidad que tienen los propios entes regionales y locales para influir en las decisiones del Estado.

Como señala L. ORTUZAR, la iniciativa corresponde nuevamente a los Länder alemanes²⁴⁰. La decisión del Bundesrat de 24 de agosto de 1990 reconoce el derecho de los Länder a participar directamente en la elaboración de la postura alemana durante los trabajos preparatorios e incluso durante las negociaciones, propiamente dichas, de las dos CIG²⁴¹. Las propuestas de los Länder se centraban en exigir la inclusión del principio de subsidiariedad, el acceso directo de los representantes de los Länder o regiones al Consejo de las Comunidades, la creación de un Consejo Regional independiente, capaz para pronunciarse sobre cualquier proyecto de norma comunitaria y dotado de legitimación activa ante el TJCE, en defensa de sus prerrogativas y del principio de subsidiariedad, y finalmente el reconocimiento de la legitimación activa de los Länder y regiones ante el TJCE como demandantes privilegiados en el recurso de anulación de normas comunitarias²⁴². Según destaca E. FERNANDEZ-CASTAÑO, ésta será básicamente la postura defendida en el memorándum

²⁴⁰ Según indica este autor, en octubre de 1989, la Conferencia de Primeros Ministros de los Länder decide crear un "grupo de trabajo encargado de presentar un informe sobre la situación de los Länder y de las regiones de la Comunidad Europea". El informe, presentado el 22 de mayo de 1990, garantiza la representación de las regiones en el proceso de adopción de normas comunitarias proponiendo, entre otras medidas, la creación de un Consejo Regional como órgano consultivo que habría de constituir el precedente directo de una futura "Cámara Regional, a modo de Tercera Cámara", con rango de institución", ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento...", op. cit., pp. 30-32.

²⁴¹ Representantes de los Länder de Baden Württemberg y de Nordrhein-Westphalen asistirán a la CIG sobre la Unión Política. Véase a este respecto, GERSTENLAUER, H.G., "German Länder and the EC", en Jones, B., Keating, M., (Eds.), The European Union and..., op. cit., p. 205.

²⁴² Estos son los puntos principales que se derivan de la Resolución de los Jefes de Gobierno de los Estados Federales Alemanes, del 7 de junio de 1990, reproducida como Anexo en DE CASTRO RUANO, J.L., La emergente participación política..., op. cit., pp. 440-442. Véase también a este respecto ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., Le pouvoir régional et local..., op. cit., pp. 71-72; GERSTENLAUER, H.G., "German Länder and...", op. cit., pp. 206-207..

Cabe resaltar el paralelismo existente entre estas propuestas y las conclusiones de las Conferencias sobre la Europa de las Regiones o la citada resolución de la ARE de 5/6 de diciembre de 1990, lo que evidencia todavía más el papel precursor de los Länder en este proceso.

alemán de 7 de septiembre de 1990 "sobre el papel de las regiones en la Comunidad europea"²⁴³.

La idea de crear un órgano de representación regional aparece también en el memorándum danés, presentado en octubre de 1990²⁴⁴. Este documento, dentro de las disposiciones tendentes a reforzar la "base democrática" de la Comunidad, reconoce la conveniencia de instaurar "un comité bajo los auspicios del Consejo de ministros a fin de permitir a las regiones pronunciarse antes de que el Consejo adopte decisiones"²⁴⁵. Aproximadamente en las mismas fechas, fruto de la Cumbre Italo-Alemana celebrada en Venecia, el canciller alemán H. KOHL y el primer ministro italiano G. ANDREOTTI asumen el compromiso de crear "una comisión consultiva en la cual estarán representadas las diferentes regiones europeas"²⁴⁶. Esta vez la propuesta se vincula a "la necesidad de dar vida a una Europa de los ciudadanos, que mantenga las particularidades y las tradiciones de los pueblos y de las regiones de Europa"²⁴⁷. Sin embargo, no puede decirse que Italia o España fueran, en un principio, grandes defensores de las aspiraciones regionales, más bien, como señala M. PEREZ GONZALEZ, únicamente "se declaraban partidarios de que el asunto al menos se discutiera"²⁴⁸.

²⁴³ Vid. FERNANDEZ-CASTAÑO, E., "El Comité de las Regiones en el Tratado de la Unión Europea" en España y el Tratado de la Unión Europea. Una aproximación al Tratado elaborada por el equipo negociador español en las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria, COLEX, Madrid, 1994, p. 334.

²⁴⁴ La postura de Dinamarca sufre una clara evolución, ya que, como señala E. FERNANDEZ-CASTAÑO, en el memorándum presentado por este mismo Estado en mayo no se contenía ninguna referencia al respecto, vid. FERNANDEZ-CASTAÑO, E., "El Comité de las Regiones...", op. cit., p. 337.

²⁴⁵ Europe, Información Internacional, n° 2532, de 19 de octubre de 1990, p. 4.

²⁴⁶ Declaración conjunta de 19 de octubre de 1990, Europe, Información Internacional, n° 2533, de 20 de octubre de 1990, p. 3.

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 35.

Concretamente, según afirmaba el Presidente del Gobierno, Sr. GONZALEZ MARQUEZ, en su comparecencia ante el Pleno del Congreso de los Diputados, el 1 de julio de 1991, para informar sobre el Consejo Europeo de Luxemburgo, la "acusación de hiperestatalismos en la concepción, tampoco tiene fundamento; porque se dice que nosotros no aceptamos o no hemos aceptado las propuestas sobre la participación regional en el nuevo diseño de la construcción europea. No es cierto. No hemos rechazado ninguna de esas propuestas, en ningún órgano colegiado en el que hayamos estado (...). Es verdad que no estamos de acuerdo con que se cree una tercera cámara o una cámara

Otro Estado cuya postura evoluciona favorablemente a las tesis regionales es Bélgica. Como ya se ha señalado, el debate sobre la reforma de los Tratados coincide en este Estado con un profundo proceso de mutación interna que, como afirman algunos autores, supone su transformación "*à partir d'un Etat fortement centralisé en un Etat fédéral*"²⁴⁹. Esta situación influirá decisivamente en la posición que ocupan las regiones y comunidades belgas ante el proceso de reforma de los Tratados. Así, el "*Memorandum belge sur la relance institutionnelle*", de 29 de marzo de 1990, no menciona la necesidad de permitir la participación de los entes subestatales en el proceso de adopción de decisiones comunitarias²⁵⁰. Este documento centra la cuestión del déficit democrático de la Comunidad en la necesidad de aumentar los poderes del Parlamento Europeo y limita el contenido del principio de subsidiariedad a las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros. En diciembre de 1990, por el contrario, las Regiones y Comunidades belgas consolidan su posición dentro del Estado, permitiéndoles participar activamente en la elaboración de las propuestas del Reino de Bélgica ante las CIG²⁵¹. La posición de este Estado contiene, a partir de ese momento, peticiones análogas a las de Alemania, ya que, al igual que los Länder alemanes, las Regiones y Comunidades belgas participan activamente en las Conferencias sobre la Europa de las Regiones y en el seno de la ARE y el CMRE.

No todos los Estados eran favorables a que el tema de la participación regional se incluyera como un aspecto más del debate sobre la Unión Política. Francia y Gran Bretaña se manifestaban claramente reticentes al respecto y otros Estados ni siquiera lo tenían en cuenta

de las regiones (...). Es verdad que no estamos de acuerdo con que se cree un vínculo directo de responsabilidad entre cada región europea y la Comisión; es verdad. Pero en eso (...) coincidimos con once Estados miembros. Por consiguiente, no es que estemos en contra de algunos que quieren ir más lejos en la participación regional que nosotros, es que estamos más allá de lo que otros quieren que sea la participación regional", Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 125, IV Legislatura, p. 6050.

²⁴⁹ ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., *Le pouvoir régional et local...*, op. cit., p. 56.

²⁵⁰ El texto completo del Memorandum aparece reproducido en Europe Documents, nº 1608, de 29 de marzo de 1990, pp. 1-15.

Cabe señalar que ni las regiones ni las comunidades belgas participaron en la elaboración del Memorandum. Vid. a este respecto HOOGHE, L., "Belgian Federalism and...", op. cit., p. 150.

²⁵¹ Esta participación se produce a través del Comité de concertación al que ya se hizo referencia al tratar el tema de la participación de las Regiones y Comunidades belgas en la formación de la voluntad del Estado en los asuntos comunitarios. Como señala L. HOOGHE, "*communities and regions have regularly presented their demands in the Deliberation Committee and had them incorporated into the Belgian negotiations stand*", HOOGHE, L., "Belgian federalism and...", op. cit., p. 150.

en sus propuestas²⁵². Sin embargo, las conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario, celebrado en Roma los días 27 y 28 de octubre de 1990, señalan ya, como un elemento fundamental que contribuirá a fortalecer la legitimidad democrática de la Unión, "*la toma en consideración, según modalidades adecuadas, de los intereses particulares de las regiones*"²⁵³. A principios de diciembre de 1990, el documento presentado por la presidencia italiana ante la próxima celebración de la cumbre de Roma proponía que los representantes regionales pudieran "*eventualmente integrarse en el Comité económico y social*"²⁵⁴. Sin embargo, las Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre, en Roma, no se pronuncian tan claramente sobre esta cuestión, refiriéndose únicamente, como ya se ha indicado, a la necesidad de "*estudiar procedimientos adecuados*"²⁵⁵ que permitan la participación de los entes locales y regionales²⁵⁶.

d) La cuestión del déficit democrático y la representación de los entes regionales y locales

Los trabajos preparatorios de la CIG sobre la Unión Política señalaban cuatro grandes temas que deberían figurar en su orden del día: la política exterior y de seguridad, la extensión de las competencias comunitarias, con especial mención del principio de subsidiariedad y de la cohesión económica y social, la eficacia de las instituciones y la legitimidad democrática. En este último apartado se incluyen "*los aspectos de la participación de las regiones*"²⁵⁷. Por

²⁵² En este sentido, PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., pp. 35-36.

²⁵³ El texto completo de estas conclusiones puede verse Bol. CEE 10/1990-I, (también en RIE, Vol. 17, nº 3, 1990).

²⁵⁴ Sobre el Consejo de Asuntos Generales celebrado la primera semana de diciembre de 1990 y respecto al documento presentado por la presidencia italiana, véase Europe, Información Internacional, nº 2563, 5 de diciembre de 1990, pp.3-4.

La posibilidad de integrar los representantes de las regiones en el CES es, como se verá más adelante, una de las opciones que se plantearon con fuerza ante la CIG.

²⁵⁵ Vid. texto completo de la Conclusiones en Bol. CEE 12/1990-I, (también en RIE, Vol. 18, nº 1, 1991).

²⁵⁶ Cabe destacar que los términos de estas Conclusiones no se refieren exclusivamente a las entidades regionales, como ocurría en las Conclusiones del citado Consejo Europeo Extraordinario de octubre, sino que también se incluye a los entes locales, sin establecer ninguna diferencia entre ambos tipos de entes subestatales.

²⁵⁷ Véase Europe, Información Internacional, nº 2563, 5 de diciembre de 1990, pp.3-4

ello, antes de iniciar el análisis de las negociaciones que, sobre la creación de un órgano de representación de los entes subestatales, se produjeron en el seno de la CIG, es preciso plantear una breve reflexión sobre la contribución que la existencia de dicho órgano supone para la legitimidad democrática de la Comunidad Europea.

Como afirma E. GAZZO, desde el punto de vista comunitario, "*democratización significa en sí, mayor participación de los ciudadanos y de sus representantes en el proceso de decisión comunitario que debe ser cada vez más transparente sin por ello perder su eficacia*"²⁵⁸. Para el Parlamento Europeo, la Comunidad se asienta sobre una doble legitimidad democrática, la nacional, representada por el Consejo, y la comunitaria, simbolizada por el Parlamento, debiendo respetarse siempre un equilibrio entre ambas del que carece la Comunidad por el momento²⁵⁹. Según esta Institución, la progresiva asunción de competencias por parte de las Comunidades conlleva la limitación de poder de los Parlamentos nacionales²⁶⁰, sin que esta pérdida se compense por un "*aumento del control democrático a escala de la Comunidad Europea, lo que únicamente podría conseguirse si se ampliaran las responsabilidades del Parlamento Europeo*"²⁶¹. El juego de esta doble tendencia delimita claramente la cuestión del déficit democrático de las Comunidades Europeas²⁶².

Ahora bien, el debate sobre este tema debe profundizar más allá de la discusión relativa al aumento de los poderes del Parlamento Europeo. Como señala T. TIILIKAINEN, "*the problem of democracy is a conflict of forms where federal representative democracy, international institutional democracy and national democracy stand against each other (...)*"

²⁵⁸ GAZZO, E., "En favor de un Senado europeo (que reemplazaría al Consejo)", *Europe, Información Internacional*, nº 2402, de 1.03.1990, p. 1.

²⁵⁹ Punto K de la Resolución de 16 de febrero de 1989, sobre la estrategia del Parlamento Europeo con vistas a la creación de la Unión Europea, DOCE C 69, de 20.03.1989, p. 147.

²⁶⁰ Como indica el Parlamento, "*en la práctica, dichas limitaciones de poderes de los parlamentos nacionales pueden consistir, bien en la pérdida del poder de legislar, bien en la obligación de adoptar ciertas disposiciones de aplicación o complementarias, o bien abstenerse de hacer uso de las competencias que le son otorgadas*", punto 8 de la Resolución del Parlamento de 17 de junio de 1988, sobre el déficit democrático de la Comunidad Europea, DOCE C 187, de 18.07.1988, p. 230.

²⁶¹ *Ibid*, punto 9, p. 230. Ver también en este sentido la Resolución de 8 de octubre de 1986, sobre las relaciones del Parlamento Europeo y el Consejo, DOCE C 283, de 10.11.1986, pp. 36-38.

²⁶² Según el Parlamento, "*la democracia sólo se logra plenamente cuando todo el poder se basa en el pueblo (...)* El sistema democrático-parlamentario es el medio mejor para transformar la voluntad de los pueblos en decisiones normativas", Resolución de 17 de junio de 1988, *cit. supra*, pp. 229-230.

the democratic deficit cannot be abolished simply by increasing the powers of the European Parliament. The discussion on democracy should therefore be extended and the particular character of the European Union taken more into account"²⁶³. A este respecto, cabe tener en cuenta que *"l'une des premières raisons qui ont justifié la création de la Communauté Européenne était de protéger la démocratie dans les Etats où elle existait et de la renforcer dans ceux qui avaient connu la dictature"*²⁶⁴. La necesidad de reforzar la legitimidad democrática no debe considerarse de forma aislada, sino dentro del proceso de integración europea y, concretamente, en relación a la decisión de crear la Unión Europea.

Un órgano que permita la participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea debe concebirse como una nueva vía de representación de los ciudadanos europeos en dicho proceso contribuyendo, por tanto, a disminuir el déficit democrático de la Comunidad Europea²⁶⁵. En este sentido, J. ZABALA apunta que *"la necesaria participación de las Regiones en el proceso decisorio comunitario dentro y fuera del Estado, no se debe sólo al respeto del equilibrio constitucional interno, sino que, a medida que se amplía el campo de acción comunitario se avanza en los aspectos políticos, se hace indispensable una mayor legitimidad democrática a través de una adecuada participación en el proceso integrador del mayor número posible de sujetos afectados por el mismo, pues no hay democracia sin participación y Europa debe basarse en la democracia"*²⁶⁶. El propio Parlamento Europeo, en su Resolución de 13 de abril de 1984, constataba que *"le renforcement de l'autonomie des régions de la Communauté européenne et la création d'une Europe politiquement plus unie fondée sur des institutions dotées de pouvoirs réels constituent deux*

²⁶³ TIILIKAINEN, T., "The problem of democracy in the European Union", en Rosas, A., Antola, E. (Eds.), *A Citizens' Europe. In search of a new order*, Sage Publications, Londres, 1995, p. 37. Véase también MAILLET, P., "A nouvelles ambitions, nouvelles priorités, nouvelles répartitions des compétences", en RMC et l'UE, n° 346, 1991, pp. 267-276.

²⁶⁴ *Démocratie locale et régionale dans l'Union Européenne*, Estudios CdR E-1/99, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1999, p. 6.

²⁶⁵ Según subraya B. MILLAN, la creación del CdR supone el reconocimiento de que *"la démocratie ne s'arrête pas au niveau de l'Etat membre, mais concerne les autorités régionales et locales démocratiquement élues"*, MILLAN, B., "Le Comité des Régions, quelles fonctions?", en Palard, J. (Coord.), "Vers l'Europe des régions?", *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 806 (24-julio-1998), p. 23.

²⁶⁶ ZABALA OTEGUI, J., "La participación regional en el proceso...", op. cit., pp. 177-178.

aspects complémentaires et convergents d'une même évolution politique"²⁶⁷. Como afirma M. DEFARGES, *"une autre démocratie se dessine, se fondant sur la décentralisation et la participation quotidienne du citoyen aux affaires publiques"*²⁶⁸.

En el debate sobre la creación de la Unión Europea, la preocupación por disminuir el déficit democrático del proceso de integración europea aparece como un requisito intrínseco a la propia eficacia de dicho proceso. Es preciso garantizar que las normas que se adopten y los avances que se produzcan tengan en cuenta la voluntad de los ciudadanos, no sólo como nacionales de los Estados miembros, representados en el seno del Consejo, o como ciudadanos de los pueblos de los Estados miembros, representados por el Parlamento Europeo, sino también como habitantes de los entes regionales y locales de los Estados miembros de la Unión Europea²⁶⁹. Desde esta perspectiva, la creación del CdR debe considerarse, como afirma P. DELOIRE, *"l'expression d'une Europe plus démocratique, plus proche des citoyens"*²⁷⁰.

²⁶⁷ Punto 1 de la Resolución "sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et sur les résultats de la conférence des régions", DOCE C 127, de 14.05.1984, p. 240.

La conexión entre el déficit democrático de la Comunidad y los intereses regionales resulta evidente en la Resolución de 18 de noviembre de 1988, sobre la política regional de la Comunidad y el papel de las regiones, en la que el Parlamento señala que la progresiva asunción de competencias por parte de la Comunidad afecta también a las instancias regionales que representan *"la voluntad popular"*, DOCE C 326, de 19.12.1988, p. 293.

²⁶⁸ MOREAU DEFARGES, P., "La crise du politique et le tourmente de Maastricht", *Politique étrangère*, n° 1, 1993, pp. 100-101. Sobre estas cuestiones véase también, MARAGALL, P. (Ed.), Europa pròxima. Europa, regions i ciutats, Edicions U.B., Edicions U.P.B., Barcelona, 1999.

²⁶⁹ Como afirma J. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *"la ausencia de los poderes regionales en este proceso fue uno de los signos externos del déficit democrático que aqueja a la Comunidad Europea. Es por ello urgente asociar adecuadamente a las colectividades regionales en el entramado institucional comunitario en aras de la eficacia de la política comunitaria"*, RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "La participación de las organizaciones públicas en el proceso decisorio comunitario: administraciones nacionales, regionales y locales", en El proceso decisorio comunitario. Negociación, adopción y evaluación de decisiones en la Unión Europea, Estudios Europeos, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, p. 16. En el mismo sentido, PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 57.

²⁷⁰ DELOIRE, P., "Le Comité des Régions: Quelle place dans le système institutionnel européen?", en *Les Petites Affiches*, n° 143, 1994, p. 33.

2. El CdR en la CIG sobre la Unión Política

Como señalan algunos autores, "*il était clair dès le début de la CIG que l'importance politique attachée à cette question par l'Allemagne, la Belgique et l'Italie, allait déboucher, sous une forme ou sous une autre, sur la création d'un organe représentant les régions. Mais avec quel statut? Avec quel rôle? Avec quelle composition? Telles étaient les questions auxquelles était confrontée la conférence*"²⁷¹. En efecto, según se desprende de los debates previos a la apertura oficial de la CIG, estos eran los puntos conflictivos en torno a la cuestión de la creación de este nuevo órgano comunitario y se verán, por ello, reflejados en las distintas propuestas presentadas y en la regulación final contenida en el Tratado de Maastricht. En la próximas páginas, el análisis se desarrolla siguiendo esta triple perspectiva. Primero, se delimita el contenido esencial de los principales puntos objeto de debate, segundo, se plantean las líneas generales que seguían las propuestas presentadas ante la CIG y, tercero, se examinan las disposiciones definitivamente aprobadas.

a) Los principales puntos objeto de debate

Un examen comparativo de las diferentes propuestas refleja claramente cuáles son los principales problemas que plantea la creación de un órgano de participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea. En primer lugar, la heterogeneidad de los entes, cuyos intereses estaría llamado a representar, implica serias dificultades para determinar su composición. En segundo lugar, existen diferentes posturas respecto al estatuto jurídico que debería tener este órgano, concretamente, en cuanto a su posible vinculación con el CES. En tercer lugar, tampoco existe acuerdo para definir cuál debe ser la naturaleza y el alcance material de sus competencias²⁷².

²⁷¹ CLOOS, J., REINESCH, G., VIGNES, D., WEYLAND, J., Le Traité de Maastricht, Genèse..., op. cit., p. 409.

²⁷² Como se verá, aunque la regulación finalmente adoptada en el TCE trata de responder de una u otra forma a estas cuestiones, todas ellas continúan marcando las líneas generales del debate en torno al futuro del CdR, por lo que aparecerán reiteradamente en los siguientes Capítulos, como constantes propias a la existencia del Comité.

a.1) ¿Un órgano de representación exclusivamente regional?

Uno de los aspectos más controvertidos en el proceso de creación del CdR es el de su composición. A este respecto, destaca la tensión existente entre las propuestas que reconocen a las regiones un estatus independiente y las que vinculan las reivindicaciones regionales con las de los entes locales. En un principio, parece que sólo se plantea la necesidad de reconocer ciertos derechos a las entidades de carácter regional²⁷³. Así, por ejemplo, las conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario de octubre de 1990 únicamente se refieren a los *intereses particulares de las regiones* y, como ya se indicó, también es ésta la postura adoptada en las primeras resoluciones del Parlamento Europeo. Ahora bien, tanto la Resolución adoptada por esta institución el 22 de noviembre de 1990, como las Conclusiones del Consejo Europeo de Roma, en diciembre de ese mismo año, incluyen como partícipes del debate a los entes locales. Tres premisas fundamentales ayudan a comprender este cambio esencial para el futuro diseño del órgano en gestación.

Primero, cabe señalar que el conjunto de instituciones y órganos de las Comunidades son de carácter plenario, es decir, que en su composición deben participar todos los Estados miembros. Siguiendo esta lógica, también el nuevo órgano deberá integrar representantes procedentes de todos ellos.

Segundo, teniendo en cuenta lo anterior, la creación de un órgano de composición exclusivamente regional exigiría la existencia de entes regionales en todos los Estados miembros. Sólo un concepto muy amplio del término región permitiría dar cabida en el mismo a entidades subestatales de la mayoría de los Estados miembros de la Comunidad²⁷⁴. Frente a ello, en algunos Estados miembros, son las entidades de carácter local las que ostentan un mayor número de competencias²⁷⁵. Desde esta perspectiva, cabe señalar también que, si uno de los motivos aducidos para la creación del nuevo órgano era, precisamente, el crear mecanismos que permitieran tener en cuenta, en el proceso de formación de la norma

²⁷³ Este extremo resulta lógico dado que el debate sobre la creación del nuevo órgano surge, como se ha indicado, a iniciativa de los entes regionales.

²⁷⁴ En el siguiente Capítulo se analizarán los principales debates que se han generado en torno al concepto de región en Europa.

²⁷⁵ Vid. DELCAMP, A., (dir.), Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne, CNFPT, París, 1994.

comunitaria, los intereses de los entes llamados a aplicarla en última instancia, en función de los Estados miembros, este argumento será predicable en mayor o menor medida, tanto de entidades de carácter regional, como de entidades de carácter local.

La tercera premisa a considerar se deriva de la propia estrategia utilizada por el movimiento regional al plantear sus reivindicaciones. El derecho de participación en el proceso de integración europea se predica como complemento de la legitimidad democrática de la futura Unión. Este planteamiento condiciona, desde un principio, la composición del nuevo órgano, ya que favorece la postura de aquellos que abogan porque sus miembros ostenten cargos electos dentro de los respectivos Estados, determinando también el tipo de entes que pueden estar presentes en el mismo²⁷⁶. La vinculación con la legitimidad democrática se relaciona asimismo con el principio de proximidad a los ciudadanos lo que prima también la participación de los entes locales.

Todos estos aspectos dificultan la creación de un órgano de composición exclusivamente regional, resultando preferible una referencia más genérica que sume las aspiraciones de los entes regionales a las de los entes locales²⁷⁷.

a.2) El debate sobre su estatus jurídico y la posible vinculación con el CES

Otra de las cuestiones objeto de debate en torno al nuevo órgano es la situación que le corresponderá en el organigrama comunitario. Prácticamente todas las propuestas prevén su inclusión en el Tratado con el rango de órgano y no como institución comunitaria. Las propuestas no son unánimes, sin embargo, al definir a qué instituciones deberá asistir el nuevo órgano, aspecto este último, que viene condicionado por las diferentes posturas respecto de su configuración. Mientras algunos proponen la creación de una Asamblea regional, a modo

²⁷⁶ Sobre estas cuestiones se volverá en el Capítulo II.

²⁷⁷ En este sentido, L. ORTUZAR afirma que "el hecho de que convivan en el seno de las Comunidades Europeas Estados miembros de estructura regional con otros que no la tienen y la imposibilidad en la práctica de un órgano consultivo comunitario en el que no participen todos los Estados miembros llevó, obligadamente, a un Comité de composición mixta, regional y local", ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las Regiones en el procedimiento...", op. cit., p. 44.

Cabe señalar también a este respecto que, según se vió en el apartado dedicado a los antecedentes del CdR, tanto la Conferencia de Poderes Locales y Regionales como el Consejo consultivo de los entes locales y regionales integraban, como su propio nombre indica, a representantes de entes subestatales de carácter local y regional.

de Senado de las Regiones, otros prefieren seguir un modelo claramente inspirado en el ya existente Comité consultivo de las colectividades locales y regionales²⁷⁸. La opción que parece tomar una forma más consistente es la recogida en el informe presentado por la Presidencia italiana en diciembre de 1990. Como ya se ha señalado, este documento proponía crear un órgano integrado en el Comité Económico y Social²⁷⁹.

La necesidad de reforzar el papel del CES, órgano que permite la participación de los interlocutores sociales en el aparato comunitario, era uno de los requisitos a tener en cuenta en una Comunidad que se dirigía hacia el objetivo del Mercado Interior y se planteaba avanzar en el camino de la UEM. El Parlamento Europeo, en su resolución de 16 de febrero de 1989, sobre su estrategia con vistas a la creación de la Unión Europea, señalaba como fundamental *"la participación de las fuerzas sociales (...) y más en particular la necesidad de profundizar la cooperación con el Comité Económico y Social"*²⁸⁰. Es esta misma Institución la que, en su resolución de 11 de julio de 1990, establece el paralelismo entre este tema y la necesidad de representación de los entes regionales²⁸¹. Aunque el Parlamento nunca propuso solucionar el problema regional a través del CES, la idea de establecer una relación entre éste y el órgano regional es acogida por algunos Estados miembros que ven en ello una solución a la contradicción que podría suponer la creación de un nuevo órgano con la necesidad, por un lado, de garantizar una mayor eficacia de los procesos decisorios y, por otro, de simplificar el aparato burocrático de las Comunidades, para poder reducir los gastos de funcionamiento

²⁷⁸ La idea de crear un Senado Europeo de las regiones tiene su origen en una propuesta catalana a los Primeros Estados Generales de las Regiones reunidos en Estrasburgo en 1985. La Conferencia de los Primeros Ministros de los Länder alemanes celebrada en octubre de 1989 recoge esta idea para incluirla en el debate de reforma de los Tratados constitutivos. Sobre esta cuestiones, véase ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento...", op. cit., pp. 32-33.

Por el contrario, como ya se ha señalado, la propuesta de los XVIII Estados Generales del CMRE era favorable a respetar en lo posible el modelo del Consejo cosultivo. Vid. supra.

²⁷⁹ Según esta propuesta, los problemas de representación de los entes subestatales deberían integrarse en la discusión general sobre la reforma del CES que era otro de los puntos del orden del día de la CIG. Esta será, como se verá a continuación, la opción seguida en los sucesivos Proyectos de Tratado presentados por las Presidencias luxemburguesa y neerlandesa.

²⁸⁰ Considerando U de la resolución, DOCE C 69, 20.03.1989, p. 148.

²⁸¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 1990, sobre las orientaciones del Parlamento Europeo acerca de un proyecto de Constitución para la Unión Europea, DOCE C 231, de 17.09.1990, pp. 91-97. Véase a este respecto el epígrafe dedicado al estudio de la evolución de la postura del Parlamento Europeo y de la Comisión en el apartado sobre los debate previos a la apertura de la CIG.

de la misma²⁸². De esta manera, los debates sobre la reforma del CES y sobre la creación de un órgano de representación de los entes subestatales quedan estrechamente relacionados en el curso de la CIG²⁸³.

Las negociaciones barajaban posibilidades muy distintas. La idea de aumentar el número de miembros del CES con el objeto de incluir a los representantes regionales y locales fue rechazada por este mismo órgano alarmado ante la posibilidad de que tal modificación, más que fortalecer su legitimidad, supusiera un obstáculo para su normal funcionamiento. Nada asemeja la situación y reivindicaciones de los entes territoriales con las de los representantes socio-profesionales, por lo que esta propuesta no satisfizo a ninguna de las partes implicadas²⁸⁴. Otra opción, como la de prever la reunión periódica de una asamblea de regiones y otros entes territoriales que se serviría, para asegurar una cierta continuidad, de la Secretaría general y del aparato administrativo del CES, tampoco obtuvo un apoyo significativo. Frente a éstas, se plantea la creación dentro del CES de una sección integrada por representantes locales y regionales.

a.3) La definición del ámbito de competencias y los poderes del Comité

En primer lugar, parece existir consenso en considerar que el nuevo órgano debería tener carácter consultivo. Las diferencias se producen al definir los mecanismos que garanticen un seguimiento, más o menos estrecho, de sus dictámenes y al intentar establecer el ámbito

²⁸² Hay que tener en cuenta, además, que no en todos los Estados miembros tiene la misma importancia el problema de la participación regional. La actitud de los Estados al respecto dependerá del grado de descentralización que caracterice su sistema de organización territorial interno. Ahora bien, como señala E. FERNANDEZ-CASTAÑO, aunque la creación del Comité de las Regiones "*nunca ocupó un papel central en la Conferencia*", tampoco "*ninguna delegación manifestó un rechazo frontal*". Francia será uno de los principales defensores de vincular el Comité al CES siguiendo su propio modelo interno. También España era "*favorable en un principio a la opción consistente en abrir una puerta a las regiones y entes locales en el CES*". Vid. FERNANDEZ-CASTAÑO, E., "El Comité de las Regiones...", op. cit., p. 336; PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 39.

²⁸³ A finales de marzo de 1991, el asunto de "*la futura función del CES*" se halla subordinado al desarrollo de otros puntos como el de "*la representación de las regiones*", según se manifiesta en la reunión celebrada por los representantes personales de los ministros de Asuntos Exteriores en la CIG sobre la Unión Política, vid. Europe, Información internacional, 22.03.1991, p. 4.

²⁸⁴ Como afirma P.A. FERAL, el CES temía que tal posibilidad "*pertube trop fortement la structure existante qui fonctionnait correctement suite à de multiples et délicats équilibres politiques et nationaux qui s'étaient progressivement mis en place entre et à l'intérieur des différentes catégories socioprofessionnelles représentées en son sein*", FERAL, P.A., Que sais-je? Le Comité des régions de l'Union Européenne, PUF, París, 1998, p. 16.

material de competencias sobre el que debería pronunciarse.

Las propuestas de origen regional²⁸⁵ refuerzan su papel exigiendo que el Consejo o la Comisión expongan siempre qué motivos les llevan a apartarse del dictamen del Comité. Además, se preve el reconocimiento de su derecho de legitimación activa ante el TJCE para recurrir en anulación toda norma, jurídicamente vinculante, que hubiera sido adoptada en violación de sus prerrogativas o también, en defensa de la correcta aplicación e interpretación del principio de subsidiariedad cuya definición debería contener el nuevo Tratado²⁸⁶.

En cuanto a la delimitación del ámbito material de competencias, las propuestas suelen referirse a todas aquellas cuestiones que sean de interés regional. Las diferencias se presentan al definir qué materias se incluyen dentro de esta expresión. En un principio, algunos proyectos pretendían limitar su actividad a los aspectos relativos a la Política Regional Comunitaria o a los efectos regionales de las políticas comunitarias²⁸⁷. Sin embargo, estas tesis son rápidamente superadas reconociéndose su participación en diferentes ámbitos del Tratado estrechamente ligados con las competencias que, a nivel interno, suelen corresponder a los entes regionales y locales. En este sentido, la opción que adopten las propuestas presentadas respecto a la composición condicionará la definición del ámbito de competencias.

Además de la consulta en supuestos previstos expresamente por el Tratado, algunos abogan por reconocerle el derecho a realizar dictámenes y presentar propuestas normativas por propia iniciativa, siempre que lo considere conveniente²⁸⁸.

La relación entre el Comité y el principio de subsidiariedad tampoco ofrece una postura pacífica. En las propuestas regionales y en las de algunos Estados, como Alemania y Bélgica, el nuevo órgano se consideraba garante e intérprete de este principio que, a partir de la

²⁸⁵ Se está haciendo referencia a las conclusiones de la Conferencia de Riva del Garda, la resolución de la ARE de 6 de diciembre de 1990 y la postura defendida por los Länder, comunidades y regiones en los Estados miembros.

²⁸⁶ Debe recordarse que, según las propuestas regionales, dicho principio incluiría un reparto de competencias a tres niveles: comunitario, estatal y regional.

²⁸⁷ Inspirándose en el artículo 2 de la Decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988, DOCE L 247, de 6.09.1988.

²⁸⁸ Vid. las Conclusiones de Riva del Garda, la resolución de la ARE y la del Parlamento Europeo de 22 de noviembre de 1990 comentadas en el apartado anterior. En cuanto al derecho de presentar propuestas por propia iniciativa, debe situarse esta cuestión en el contexto de la discusión en torno al monopolio de la iniciativa normativa que los tratados constitutivos confieren a la Comisión, dado que el Parlamento Europeo también pedía que se le reconociera ese derecho.

reforma del Tratado, habría de regir el reparto de competencias entre la Comunidad, los Estados miembros y los entes regionales y locales. Sin embargo, una vez rechazada la mención del nivel regional dentro de la definición del principio que habría de contenerse en el Tratado, otros Estados, como España, consideraban poco conveniente mantener la relación entre la noción de subsidiariedad y el órgano de representación de los entes subestatales²⁸⁹.

b) Las propuestas barajadas por la CIG

Todas las cuestiones apuntadas en el apartado anterior se reflejan, en un sentido u otro, en las diferentes propuestas planteadas en el seno de la CIG. Tres son básicamente las opciones discutidas en la Conferencia respecto al modelo que podría seguir el órgano cuya creación se pretende: primera, su vinculación al CES, segunda, su dependencia de la Comisión y, tercera, la creación de un órgano independiente²⁹⁰.

b.1) Los Proyectos presentados por la Presidencia de las Comunidades

Los primeros trabajos de la CIG siguen la línea sugerida por el Informe de la Presidencia italiana en diciembre de 1990, documento que, como se ha indicado antes, señalaba la posibilidad de incluir los representantes regionales en el CES²⁹¹.

El "Non paper", presentado por la Presidencia luxemburguesa el 12 de abril de 1991²⁹², no hace ninguna referencia respecto a la creación de un órgano de representación de las

²⁸⁹ Como señala L. BURGORGUE LARSEN, "la solution contraire aurait en effet pour conséquence de reconnaître une voix indirecte aux régions pour déterminer le niveau, national ou communautaire, de l'exercice d'une compétence. Une telle possibilité était impensable pour le gouvernement central espagnol, au premier chef pour le ministère des Affaires étrangères qui défendait ce point de vue orthodoxe au sujet du monopole des relations internationales, tandis que le ministère pour les Administrations publiques estimait pour sa part important que le futur organe puisse se prévaloir d'une violation éventuelle du principe de subsidiarité", vid. BURGORGUE-LARSEN, L., L'Espagne et la Communauté européenne, Col. Etudes Européennes, Editions de l'Univ. de Bruxelles, Bruxelles, 1995, p. 200.

²⁹⁰ En este sentido, FERAL, P.A., Que sais-je? Le Comité..., op. cit., p. 14.

²⁹¹ Vid. Europe Información Internacional, n° 2563, 5 de diciembre de 1990, pp. 3-4.

²⁹² Vid. Agence Europe, Europe Documents, n° 1709/1710, de 3 de mayo de 1991.

entidades subestatales cuya configuración era, en esos momentos, objeto de discusión²⁹³. El 21 de mayo de 1991, la Presidencia aporta un nuevo documento en el que, como señala L. ORTUZAR, se contiene la primera referencia "*sobre ese órgano regional (...) compuesto por representantes de las entidades regionales y locales, de carácter consultivo, adscrito al Comité Económico y Social*"²⁹⁴. La propuesta recogía aspectos de la regulación del TCEE respecto del CES, como el procedimiento de elección de los miembros, y también de la Decisión de la Comisión relativa a la creación del Consejo consultivo de entidades locales y regionales, de la que se adoptan el número de representantes y su distribución entre los Estados miembros. A este respecto, el proyecto preveía una segunda alternativa que fijaba el número de miembros correspondiente a cada Estado, doblando el valor del voto ponderado que le correspondiese según el párrafo 2º del artículo 148 del TCEE²⁹⁵. En cuanto a las competencias del nuevo órgano, se establecía la obligación de que el Consejo y la Comisión consultaran al Comité "*en lo relativo al Fondo de Cohesión Económica y Social, Fondos estructurales y redes transeuropeas*"²⁹⁶.

A raíz de esta propuesta, los representantes personales de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, reunidos el 24 de mayo, constatan que "*la idea de incluir en el Comité económico y social a un órgano invitado que garantice esa representación parece ganar terreno*"²⁹⁷. Esa será la línea seguida por el Proyecto de Tratado elaborado por la Presidencia luxemburguesa y presentado el 18 de junio de 1991²⁹⁸. Según los artículos 198A a 198C de este proyecto, el Comité de las Regiones, órgano de carácter consultivo compuesto

²⁹³ Con este documento se pretendía "*establecer un marco general para proseguir las negociaciones a partir de las grandes líneas de discusión del primer trimestre e intentando ofrecer soluciones que recogieran las opiniones predominantes. Por ello, allí donde las discusiones continuaban en un clima de división generalizada, el texto no se pronunciaba*", véase FONSECA MORILLO, F., MARTIN BURGOS, J.A., "La Unión Europea: génesis...", op. cit., p. 552.

²⁹⁴ ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento...", op. cit., p. 34.

²⁹⁵ Doc. UP/49/91, de 21 de mayo, cifr. en ORTUZAR DE ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento...", op. cit., p. 34.

²⁹⁶ Ibid pág. 35.

²⁹⁷ Vid. Europe, Información Internacional, nº 2671, 24.05.1991, p. 3.

²⁹⁸ Las disposiciones relativas al Comité de las regiones pueden verse en Europe Documents, nº 1722 y 1723, de 5.07.1991,

por representantes de las colectividades locales y regionales, se integraría en el CES. La distribución de los 189 representantes entre los Estados miembros, el método de elección y la duración del mandato reciben la misma regulación que la establecida en los artículos 194 y 195.1 del TCEE respecto del CES. Se trataría de un órgano de asistencia a la Comisión y al Consejo que deberían consultarle, en todos los casos previstos expresamente por el Tratado, y que podrían hacerlo siempre que lo estimaran oportuno. No se recoge en el Proyecto mención alguna al Parlamento Europeo ni a la necesidad de argumentar cualquier decisión que se aparte del dictamen del Comité. En cuanto a su organización interna, se establecía que el propio Comité designaría entre sus miembros a un Presidente y una Mesa. Correspondería al Presidente, a petición del Consejo o la Comisión, convocar las reuniones del Comité, aunque también podría decidir reunirse por propia iniciativa. Finalmente, el nuevo órgano sería competente para aprobar su propio Reglamento Interno²⁹⁹.

El artículo 198C de la propuesta, al determinar que el Consejo o la Comisión podrían fijar un plazo, nunca inferior a un mes, para que el nuevo órgano pronunciase su dictamen, vuelve a inspirarse en la regulación del TCEE referida al CES. Junto con el dictamen, el CdR debería enviar al Consejo y a la Comisión un resumen de las deliberaciones de las que hubiere sido objeto. Además, se le informaría siempre que se consultase al CES para que, también en estos casos, pudiera emitir un dictamen. En este último supuesto, sin embargo, ambos dictámenes serían enviados conjuntamente por el CES a las instituciones competentes³⁰⁰. El 26 de agosto de 1991, la Presidencia de la Comunidad, ostentada en esos momentos por el gobierno de los Países Bajos, presenta un nuevo Proyecto de Tratado que prácticamente no contiene ninguna variación con el anterior³⁰¹.

²⁹⁹ Vid. artículo 198B del Proyecto.

Es interesante señalar aquí que en el artículo 196.2 del TCEE se preveía que el Reglamento interno del CES debía ser aprobado por el Consejo. Sin embargo, el mismo Proyecto de la Presidencia prevé que se modifique esta disposición y se reconozca también la autonomía del CES a este respecto.

³⁰⁰ Podrían plantearse conflictos en el caso de que el CdR elaborara un dictamen y el CES no lo hiciera, o en el supuesto de que no lo enviara. Mayores problemas podrían derivarse del plazo de un mes que, según el artículo 198 del Tratado, el Consejo y la Comisión pueden exigir al CES para la emisión de su dictamen. Este plazo breve en sí mismo, sería aún menor para el CdR en estos supuestos, ya que el plazo se inicia con la comunicación al Presidente del CES, el cual debería, a su vez, comunicarlo al CdR, y éste, emitir su dictamen y enviarlo al CES, con tiempo suficiente para que lo hiciera llegar a la institución competente.

³⁰¹ Europe documents n° 1733 y n° 1734, de 3.10.1991, p. 5.

Como señala E. FERNANDEZ-CASTAÑO, únicamente varía "*la participación del Comité en la tramitación*

b.2) Un órgano integrado en la Comisión

El 14 de junio de 1991, la Comisión aporta una propuesta concreta de regulación de un Comité de regiones y entidades territoriales de carácter consultivo³⁰². En relación a las previsiones del Consejo Europeo de Roma de diciembre de 1990, "*la Comisión opina que la representación de las regiones y otras entidades territoriales debe reflejarse en el Tratado a través de la creación de un órgano consultivo específico que se inspire en el actual consejo consultivo de los entes regionales y locales creado por la decisión 88/487/CEE*"³⁰³.

Según el párrafo primero del artículo 198C del proyecto, "*el comité podrá ser consultado por la Comisión sobre cualquier asunto que tenga una incidencia en el desarrollo regional y, concretamente, en relación con la elaboración y aplicación de la política regional de la Unión, incluyendo ésta las consecuencias regionales y locales de las demás políticas de la Unión*". Si se compara esta disposición con el art. 2 de la Decisión de 24 de junio de 1988, puede verse que el contenido es prácticamente el mismo³⁰⁴. El ámbito de competencias es, así pues, bastante más limitado que en los Proyectos de la Presidencia aunque, en una nota explicativa anexa, la Comisión determine que la expresión *política regional de la Unión* debe interpretarse en un sentido amplio y se reconozca la posibilidad de que adopte dictámenes por propia iniciativa³⁰⁵.

El proyecto de la Comisión se separa del modelo del Consejo consultivo al determinar el número de miembros y el procedimiento de elección. Según esta institución, el Comité estaría compuesto por 155 representantes, "*nombrados para un período de cuatro años por cada Estado miembro previa consulta a los organismos nacionales representativos de las*

de la ley comunitaria, pues este proyecto de Tratado no contempla este tipo de actos legislativos", vid. FERNANDEZ-CASTAÑO Y DIAZ-CANEJA, E., "El Comité de las Regiones...", op. cit., p. 335.

³⁰² CONF-UP 1828/91.

³⁰³ Nota explicativa del Proyecto de texto, CONF-UP 1828/91.

³⁰⁴ Véase el apartado dedicado a la Decisión del Consejo consultivo de los entes locales y regionales en la Primera Parte de este Capítulo.

³⁰⁵ CONF-UP 1828/91.

regiones y entidades territoriales"³⁰⁶. El reparto de los miembros del Comité entre los Estados debería realizarse, según la Comisión, siguiendo "*la clave de reparto entre Estados miembros adoptada para el Parlamento Europeo*"³⁰⁷, aunque "*podría considerarse la posibilidad de fijar cifras diferentes en caso de que las cifras consideradas originaran dificultades particulares para uno u otro Estado miembro*"³⁰⁸. Las condiciones para ser miembro³⁰⁹ y la garantía de independencia en el ejercicio de sus funciones son aspectos que nuevamente se inspiran en la regulación establecida en 1988. Igualmente, los principios en los que debería basarse la organización del Comité, art. 198B del Proyecto, también se corresponden con el antecedente del Consejo consultivo de los entes locales y regionales, aunque no se establezca una regulación tan detallada³¹⁰.

En resumen, el Proyecto propone crear un órgano dentro de la esfera de la Comisión y muy dependiente de esta institución. Así, según el artículo 198A, punto 1, se trataría de un órgano creado "*ante la Comisión*", por lo que únicamente se prevé el diálogo con esta institución. Además el punto 3 del artículo 198C establece que "*la Comisión podrá hacer públicos los dictámenes del Comité*", a sensu contrario, cabe interpretar que éstos no serían a priori publicados. Finalmente, la Comisión, según establece el último apartado de esta misma disposición, sólo asume la obligación de realizar un seguimiento de los dictámenes del Comité y a mantenerle informado de este estudio³¹¹. Ahora bien, a pesar de lo detallado de la propuesta, el propio Presidente de la Comisión, en una alocución pronunciada ante el Parlamento Europeo, el 12 de junio de 1991, se manifestaba a favor de dar "*una solución*

³⁰⁶ Artículo 198A párrafo 4 del Proyecto.

Es cierto que la consulta a asociaciones de entes locales y regionales se preveía también en la Decisión de 1988, pero se establecían concretamente la ARE, la IULA y el CMRE y la designación de los miembros correspondía a la Comisión. En esta ocasión, únicamente la nota explicativa menciona como posibles organismos a tener en cuenta "*las secciones nacionales del Consejo de Municipios y Regiones de Europa*".

³⁰⁷ Nota explicativa de la Propuestas, doc. CONF-UP 1828/91.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Básicamente se trata de la necesidad de ejercer un cargo electivo a escala regional o local.

³¹⁰ Según la propuesta de la Comisión: "(1) El Comité elegirá entre sus miembros a su presidente y la Mesa. (2) El Comité establecerá su reglamento interno. Podrá crear en su seno secciones o grupos de trabajo especializados", doc. CONF-UP 1828/91.

³¹¹ Doc. CONF-UP 1828/91.

evolutiva al problema de la participación de los entes regionales, teniendo en cuenta la gran diversidad en la situación de los Estados miembros"³¹².

b.3) Las propuestas a favor de un órgano independiente

Dos razones fundamentales apoyan este tercer enfoque. Por un lado, la diferente naturaleza de los entes subestatales y de los actores sociales evidenciaba los conflictos que podrían derivarse de someter el nuevo órgano al CES. Por otro lado, la insatisfacción manifestada por algunos sectores con respecto al papel del Consejo consultivo de entidades locales y regionales parecía indicar la conveniencia de apartarse de este modelo adscrito a la Comisión.

A lo largo de los debates de la CIG, el Parlamento mantuvo su apoyo a las reivindicaciones regionales, remitiéndose a su propuesta, relativa a la creación de un órgano de representación de los entes subestatales, recogida en su resolución de 22 de noviembre de 1990³¹³. Los días 27 a 29 de noviembre de 1991 se celebró en Estrasburgo la IIª Conferencia entre el Parlamento Europeo y las Regiones de la Comunidad, precisamente, con el objeto de influir en el proceso de revisión de los Tratados y garantizar así que se reconociese a cada nivel, comunitario, nacional y regional "*un papel activo y adecuado a sus competencias*"³¹⁴.

Los participantes en la Conferencia consideran fundamental la creación de un Comité de las Regiones. El proyecto de la Conferencia sobre "Una carta de las Regiones de la Comunidad", establece la necesidad de reconocer una participación directa "*a las regiones y,*

³¹² Europe, Información Internacional, nº 2685, de 13 de junio de 1991, p. 4.

En esta ocasión, la Comisión parece decantarse por una Asamblea de regiones que se reuniría tres o cuatro veces al año y destaca los inconvenientes de integrar el comité de las regiones en el CES recordando que "*la fórmula se había intentado en Francia, sin gran éxito*".

³¹³ La ponencia de C. FERRER I CASALS de marzo de 1991 se remitía a esta propuesta en lo relativo a la creación y regulación del nuevo órgano, vid. Europe, Información Internacional, nº 2621, de 6 de marzo de 1991, p. 5.

Como señala L. BURGORGUE-LARSEN, esta ponencia es "*particulièrement significatif des lignes de force de la doctrine régionale du Parlement européen. Pour l'assemblée de Strasbourg, nombreux sont les éléments qui incitent à créer un Comité des régions. Tout d'abord, l'activité législative de la Communauté (...) Ensuite, la réduction du déficit démocratique qui devient pressante*", BURGORGUE-LARSEN, L., L'Espagne et la Communauté..., op. cit., p. 199.

³¹⁴ El Texto de las Resoluciones aprobadas por esta Conferencia se encuentra reproducido en la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 253, 1992, pp. 219-262.

cuando éstas no existan, a las autonomías locales (...) en la programación, preparación y gestión de las iniciativas de la Comunidad en los siguientes sectores: servicios sociales y culturales, fomento de la economía regional, gestión del territorio y defensa del medio ambiente". Las regiones podrán mantener un diálogo directo con el Consejo, la Comisión y el Parlamento, en todas aquellas cuestiones relacionadas con intereses regionales, y serán consultadas respecto a todas aquellas medidas que, en virtud del principio de autonomía institucional que rige el proceso de aplicación del derecho comunitario, les corresponda aplicar. Dada la urgente necesidad de hacer efectivos los derechos de las regiones, se propone también que, sin esperar a las modificaciones que se decidan en el seno de la CIG, el Consejo adopte un reglamento, en base a los artículos 100A y 130A del TCEE, en virtud del cual se constituya un comité consultivo encargado de defender los intereses regionales.

Entre los Estados miembros, el principal defensor de la creación de un órgano independiente fue Alemania apoyada por Bélgica³¹⁵. La influencia de los Länder alemanes sobre la formulación de la posición del Estado ante la CIG, permite que, como señala M. PEREZ GONZALEZ, el proyecto alemán de 20 de marzo de 1991 recoja las principales demandas regionales³¹⁶. Este Proyecto propone la creación de un "*Comité regional con funciones consultivas*"³¹⁷ que, aunque mantiene ciertos puntos de contacto con el CES³¹⁸, se define como "*un organismo independiente y consultivo que deberá ser oído por el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo en todas las cuestiones relativas al desarrollo regional y a la política regional*"³¹⁹. Cuando el Tratado la prevea explícitamente, la consulta al nuevo

³¹⁵ Hay que recordar que tanto los Länder alemanes, como las comunidades y regiones belgas, participaban directamente en las negociaciones de la CIG formando parte de las delegaciones estatales respectivas. Véase lo que se ha establecido al tratar el tema de la participación de los entes subestatales en los asuntos comunitarios a través de los Estados.

³¹⁶ PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 39.

³¹⁷ Doc. CONF-UP 1775/91.

³¹⁸ La propuesta admite que el número de miembros del Comité regional se inspire en la regulación relativa al CES y también que el debate en torno a la capacidad del nuevo órgano para aprobar su propio Reglamento Interno, se decida en el mismo sentido que el desarrollado en torno al CES.

³¹⁹ Punto 5 de la explicación de motivos de la Propuesta, doc. CONF-UP 1775/91 ANEXO.

Según se indica en el punto 6 de dicha explicación, "*el Comité regional no debería integrarse en el Comité Económico y Social, pues dicho Comité, por su composición, no es el apropiado, en cuestiones de competencia significativas a escala regional, para expresar la voluntad de las regiones como tales. Las regiones son parte integrante del nivel estatal y tienen que trasladar y aplicar el derecho comunitario. Por ello se diferencian radicalmente de los*

órgano sería preceptiva. Además, la propuesta se refiere a que deberá reconocerse la capacidad del Comité para adoptar dictámenes por propia iniciativa siempre que lo estimara necesario. Aunque no se propone que el dictamen del Comité sea vinculante, se exige la justificación de las decisiones que lo contradigan y, además, que se le reconozca legitimidad activa para presentar un recurso de anulación, ante el TJCE, "*en caso de que se lesionen sus derechos de participación o el principio de subsidiariedad*"³²⁰.

La postura española se unirá progresivamente a la alemana³²¹. El 29 de noviembre de 1990 se celebra una Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas con el objeto de discutir, entre otros, los avances realizados en el ámbito de la CIG sobre la UEM y sobre la Unión Política³²². A raíz de esta reunión, se llega a un acuerdo con el Ministro para las Administraciones Públicas en el sentido de permitir a las Comunidades Autónomas participar en la elaboración de la postura española ante la CIG a través de la Comisión de Coordinadores. A esta iniciativa responde la reunión de Sevilla el 1 de febrero de 1991, donde los representantes de las Comunidades Autónomas realizan un primer proyecto al respecto³²³.

La propuesta autonómica aboga por la creación de un órgano consultivo independiente, de composición exclusivamente regional y que tenga en cuenta los diversos grados de autonomía regional existentes en los Estados miembros. El nuevo órgano sería consultado por

grupos de intereses representados en el Comité Económico y Social. Asimismo, la simple ampliación del comité asesor existente en el seno de la Comisión para las corporaciones territoriales regionales y locales no tendría suficientemente en cuenta la posición y competencias de las regiones. Es necesaria una participación de las regiones que sea independiente tanto de los demás órganos como también del ámbito municipal", doc. cit.

³²⁰ Doc. CONF-UP 1775/91, ANEXO.

³²¹ Según señalaba el Sr. ANASAGASTI, en el debate posterior a la Comparecencia del Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados, celebrado el día 1 de julio de 1991, para informar sobre el Consejo Europeo de Luxemburgo de junio de 1991, la postura del Gobierno español "*se ha ido deslizado hacia el llamado modelo alemán, frente a la integración de los representantes regionales en el Comité económico y social que a nuestro juicio no tiene el menor sentido por considerar que en ese Comité se dan cita las fuerzas socioeconómicas de Europa como sindicatos y las organizaciones empresariales y, por tanto, no es un foro adecuado para una representación política regional*", Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 125, IV Legislatura, p. 6041.

³²² Vid. ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento...", op. cit., p. 37.

³²³ Sobre el Proyecto elaborado en esta Reunión, véase SANCHEZ AMOR, I., "La participación regional en las instituciones...", op. cit., pp. 306-320.

las instituciones comunitarias, con competencias de iniciativa normativa o poder de decisión³²⁴, en ámbitos relativos a la política o desarrollo regional, sobre las repercusiones regionales de otras políticas comunitarias o cualquier otra materia que fuera de interés para las regiones. Se prevé también que, para garantizar su plena independencia, el órgano regional debería disponer de los medios económicos y administrativos adecuados. Únicamente la representación de la Comunidad del País Vasco se opuso a esta propuesta al considerar que no reflejaba sus intereses particulares³²⁵. Esta propuesta no pudo transmitirse oficialmente porque la Conferencia Sectorial convocada a tal efecto para el 11 de marzo de 1991 no llegó a celebrarse pero, según afirma M. PEREZ GONZALEZ, el Gobierno conocía la opinión de las Comunidades Autónomas respecto a esta cuestión³²⁶.

En octubre, la delegación de Alemania presenta una nueva propuesta a la CIG basada en *un proyecto de propuesta común germano-franco-española*³²⁷. Nuevas negociaciones llevarían, finalmente, a una propuesta hispano-alemana planteada y discutida en el seno de la CIG a lo largo del mes de noviembre³²⁸. Este último proyecto mantenía el apoyo a la creación de un órgano independiente pero abandonaba algunas aspiraciones que las regiones venían planteando desde un principio. Así, se establecía que el nuevo órgano, compuesto por representantes de entes locales y regionales³²⁹, sería consultado preceptivamente por el

³²⁴ Se utiliza esta expresión general porque en esos momentos algunas de las propuestas a la CIG planteaban la posibilidad de reconocer ciertos derechos de iniciativa legislativa al Parlamento Europeo y la ampliación de sus poderes de decisión.

³²⁵ Cifr. contenido de la propuesta en ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento...", op. cit., p. 38. Véase también PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 40.

³²⁶ Vid. PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., pp. 38-39.

³²⁷ Esta propuesta contenía ya los principales aspectos de la regulación definitivamente adoptada por el Tratado pero añadía la legitimación activa del CdR en defensa de sus propias prerrogativas. Véase ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento...", op. cit., pp. 35-36; PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., pp. 40-41.

³²⁸ Esta es la propuesta a la que se refiere el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Sr. WESTENDORP, en su comparecencia para informar de los trabajos efectuados en relación con la UEM y la Unión Política, de 27 de noviembre de 1991, ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, nº 27, IV Legislatura, p. 679. Véase también a este respecto, BURGORGUE-LARSEN, L., *L'Espagne et la Communauté...*, op. cit., p. 200

³²⁹ Se abandona la petición de las regiones de un órgano de composición exclusivamente regional. Tampoco se menciona si deberá tenerse en cuenta el grado de autonomía o las competencias que ostentan a nivel interno los entes subestatales que integren el Comité.

Consejo, el Parlamento o la Comisión en los casos previstos expresamente en el Tratado y cuando se solicitara un dictamen al CES con el que tendría una estructura organizativa común. El Comité de las Regiones podría ser consultado en todos aquellos supuestos en que las instituciones lo estimasen necesario, aunque no se previera explícitamente en el Tratado. No se establecía ninguna relación entre el nuevo órgano y el principio de subsidiariedad pero sí la posibilidad de que el Comité adoptara dictámenes por propia iniciativa. Tampoco se reconocía su legitimación activa ante el TJCE ni siquiera en los casos en que se hubiesen violado sus prerrogativas³³⁰. Estas concesiones pretendían vencer las reticencias que, sobre este punto, manifestaban todavía algunos Estados miembros y conseguir, como objetivo mínimo esencial, que el texto final recogiera entre sus disposiciones la creación de un órgano de representación de los entes subestatales. Estas son las líneas generales que seguirán las disposiciones finalmente adoptadas por la CIG.

c) La regulación introducida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea por el Tratado de la Unión Europea

Como resultado de todo este proceso, el texto del Tratado firmado en Maastricht prevé la creación de un nuevo órgano que se insertará en la estructura orgánica de la Comunidad Europea: el Comité de las Regiones. A continuación se examinan cuáles fueron, en general, las opciones adoptadas por los Estados miembros y recogidas en el TCE. Además, teniendo en cuenta que el CdR no es el único aspecto de la reforma relacionado con las reivindicaciones regionales, es preciso hacer una breve referencia a las disposiciones que se introducen en relación al principio de subsidiariedad³³¹ y a las modificaciones relativas a la composición del Consejo³³².

³³⁰ Sobre esta propuesta cfr. ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento...", op. cit., p. 39; PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 41.

³³¹ Este principio se recoge como novedad en el Preámbulo y en los arts. A y B TUE (actuales arts. 1 y 2 TUE) y en el art. 3B TCE (actual art. 5 TCE).

³³² El TUE modificó el anterior art. 146 del TCE relativo a la composición del Consejo. Esta disposición se mantiene en sus mismos términos en el actual art. 203 TCE.

c.1) Las disposiciones relativas al CdR

Según el TCE, "*el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones con funciones consultivas*"³³³. La constitución y funcionamiento del Comité de las Regiones se regirán según lo dispuesto en el nuevo Capítulo 4 del Título I de la Quinta Parte del Tratado. La opción escogida es la de crear un órgano auxiliar de carácter consultivo y autónomo³³⁴. Ahora bien, como afirma Ch. MESTRE, "*de fait, le Comité des régions n'a pas été pensé dans un contexte de réforme globale des institutions et organes communautaires, mais a été ajouté presque plaqué à une structure déjà ancienne, en d'autres termes il est arrivé comme un cheveu sur la soupe*"³³⁵. En este sentido, las disposiciones del TCE relativas al CdR no resuelven de forma clara todos los debates que se habían planteado en el seno de la CIG.

Aunque la idea de integrar el nuevo órgano en el CES se rechazó totalmente, se mantienen muchos puntos de conexión entre ambos órganos. Como señala M. PEREZ GONZALEZ, "*la sombra del CES se había seguido proyectando sobre el debate en torno al futuro órgano regional incluso una vez abandonada la idea de hacer de éste una sección o dependencia suya, siendo consecuencia de ello, por una parte, la práctica equiparación en el TCE, mutatis mutandi de las disposiciones reguladoras de uno y otro órgano (...) y por otra parte, la decisión, concretada en un Protocolo ad hoc añadido por el TUE, de incorporar al TCE una disposición según la cual el CES y el Comité de las Regiones dispondrán de una estructura organizativa común*"³³⁶. De hecho, excepto por lo que se refiere al reconocimiento del carácter independiente del CdR, el texto adoptado en Maastricht reflejaba, casi en sus mismos términos, los Proyectos presentados por la Presidencia de Luxemburgo y de los Países

³³³ Así lo preveía el art. 4 del TCE, modificado por el artículo G del TUE y el mismo contenido se mantiene en el actual art. 7.2 TCE.

³³⁴ DIEZ-HOCHLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht", en GJCE, Serie D-18, 1992, p. 92.

³³⁵ Por este motivo, MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité des Régions: Organisation, fonctionnement, compétences", en Bourrinet, J., (Ed.), Le Comité des régions de l'Union Européenne, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires, Université d'Aix-Marseille III, Economica, París, 1997, p. 51.

³³⁶ PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 42.

Bajos, en junio y agosto de 1991 respectivamente, que como ya se ha señalado vinculaban al CdR con el CES.

Según el TCE, el CdR es un órgano compuesto por representantes de los entes regionales y locales. El TCE no indica ni qué debe entenderse por entes regionales y locales ni quiénes pueden ser considerados como sus representantes. Como se verá en los próximos Capítulos, el silencio del TCE sobre este punto, unido a la diversidad de sistemas de organización territorial existente en los Estados miembros, provoca algunos problemas de interpretación. El TCE preveía que el CdR tendría 189 miembros³³⁷. Como ya se ha señalado, entre las diferentes opciones presentadas a la CIG, se optó por la inspirada en la regulación relativa al CES. También será éste el criterio adoptado para establecer el reparto entre los Estados miembros, el procedimiento de elección de los representantes y la duración del mandato. Las únicas diferencias a este respecto son que, en el caso del CdR, primero, se prevé que el Consejo nombre *un número igual de suplentes* que de titulares³³⁸ y, segundo, no se exige garantizar una representación adecuada de las regiones o los municipios, ni tampoco, como establecía la propuesta de la Comisión de octubre de 1991, se reconoce la posibilidad de consultar a las organizaciones nacionales representativas de estas entidades subestatales³³⁹.

La exigencia de que los miembros del CdR ejerzan sus funciones con plena independencia y en interés general de la Comunidad está de nuevo inspirada en la regulación relativa al CES³⁴⁰. Igualmente, al referirse a la organización interna del CdR, el Tratado utiliza

³³⁷ Así lo disponía el art. 198A TCE. Con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia el número de miembros aumenta, al igual que los del CES, a 222. Véase el actual art. 263 TCE.

³³⁸ Así lo establecía el art. 198A, pár. 3º, y se mantiene sin modificaciones en el actual art. 263 pár 3º TCE. El origen de esta previsión puede encontrarse en el párrafo primero del art. 259 TCE (anterior art. 195). Esta disposición referida a la designación de los miembros del CES prevé que los Estados miembros deberán proponer al Consejo "*una lista que contenga el doble número de candidatos que puestos atribuidos a sus nacionales*". Así pues, aunque en el caso del CES no se establezca el nombramiento de suplentes, sí se mantiene un cierto paralelismo en este punto.

³³⁹ Por el contrario, el art. 259 del TCE (al igual que el anterior art. 195), relativo al CES, prevé en su punto 1, párrafo 2, que "*la composición del Comité deberá tener en cuenta la necesidad de garantizar una representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social*" y, en su punto 2, que "*el Consejo consultará a la Comisión. Podrá recabar la opinión de las organizaciones europeas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales interesados en las actividades de la Comunidad*". Estas diferencias generarán algunas dificultades de interpretación cuando se trate la cuestión de la necesidad de respetar un cierto equilibrio entre los entes regionales y locales en el seno del CdR. Véase el apartado dedicado a este tema en el próximo Capítulo.

³⁴⁰ Párrafo 4º del art. 263 del TCE (anterior art. 198A pár. 4º). Se trata de la reproducción exacta del mismo párrafo del art. 258 (anterior 194) del TCE. También este aspecto de la regulación contenida en el TCE provoca algunos problemas de interpretación al intentar adecuar la exigencia de independencia con el objetivo de participación que

los mismos términos que en las disposiciones aplicables al CES. Según el Tratado, ambos Comités designarán "*entre sus miembros al Presidente y la Mesa, por un período de dos años (...) El Comité será convocado por su presidente, a instancia del Consejo o de la Comisión. También podrá reunirse por propia iniciativa*"³⁴¹. Ahora bien, a este respecto, sí existe una diferencia importante porque el Tratado reconoce al CES la competencia de aprobar su propio reglamento interno y, en el caso del CdR, se limita su autonomía al exigir que sea el Consejo quien lo apruebe por unanimidad³⁴². Pero también aquí puede considerarse que existe paralelismo entre ambos órganos, si se tiene en cuenta que, antes del TUE, el Reglamento Interno del CES también debía ser aprobado por el Consejo. Este es uno de los aspectos de la regulación del TCE relativa al CES que fue modificado por el artículo G del TUE³⁴³.

Finalmente, las disposiciones introducidas en el TCE configuran al CdR como un órgano de asistencia al Consejo y la Comisión³⁴⁴. Estas instituciones deben solicitar su dictamen en todos los casos previstos expresamente por el Tratado³⁴⁵ y siempre que lo

representa el Comité. Sobre este tema se volverá en los próximos Capítulos.

³⁴¹ Párrs. 1º y 3º de los Arts. 260 y 264 TCE que se corresponden con los anteriores arts. 196 y 198B relativos al CES y al CdR respectivamente.

³⁴² En efecto, el art. 198B párr. 2º del TCE preveía que "*el Comité establecerá su reglamento interno que deberá ser aprobado por el Consejo*". El Tratado de Amsterdam modifica esta disposición eliminando la exigencia de aprobación del Consejo. Según el actual art. 264 párr. 2º del TCE, el CdR "*establecerá su reglamento interno*".

³⁴³ Los Proyectos de la Presidencia ya recogían esta modificación respecto del CES y la incluían asimismo en las disposiciones relativas al Comité de las Regiones. Así pues, el texto del Tratado resulta más limitado desde esta perspectiva. Para E. FERNANDEZ-CASTAÑO, "*esta incoherencia no tiene otra explicación que la de otorgar al CES cierta compensación frente a la "carga" que supone compartir con el nuevo Comité su estructura organizativa común. Es sabido que el CES batallaba desde hace tiempo por alcanzar mayor autonomía, pero el resultado altera en cierto modo el tratamiento simétrico de ambos Comités y, lo que es peor, la fórmula elegida para compensar al CES puede producir efectos disfuncionales sobre la estructura organizativa común*", FERNANDEZ-CASTAÑO, E., "El Comité de las Regiones...", op. cit., p. 340.

³⁴⁴ Según el art. 198C TCE, éstas eran las únicas Instituciones que podían consultarle. Nada se decía, respecto del Parlamento Europeo lo que resulta en cierta manera sorprendente dado, por un lado, el papel protagonista de esta institución en la defensa de las aspiraciones de los entes subestatales ante la CIG y, por otro, la relación entre esta cuestión y el tema del déficit democrático. Parece que nuevamente ha influido la regulación referida al CES. También aquí el Tratado de Amsterdam ha dado un paso más. El actual art. 265, párr. 4º del TCE prevé la posibilidad de que el Parlamento consulte al CdR. Ahora bien, se mantienen diferencias importantes con la Comisión y el Consejo. Estas diferencias serán analizadas en el Capítulo IV.

³⁴⁵ La consulta al Comité se preveía explícitamente en materia de educación (art. 126 actual art. 149 TCE); cultura (art. 128 actual art. 151 TCE), salud pública (art. 129 actual art. 152 TCE), redes transeuropeas (art. 129D actual art. 156 TCE) y cohesión económica y social (arts. 130D y 130E actuales arts. 161 y 162 TCE).

Para un análisis detallado del papel que corresponde al Comité en estas disposiciones véase el Capítulo IV del presente estudio. Únicamente cabe señalar aquí que, si bien no se ha limitado la intervención del CdR al ámbito de la

consideren oportuno. Al igual que en los Proyectos de la Presidencia, el Tratado prevé que el Comité será informado siempre que se pida un dictamen al CES. Dado que no son muchas las disposiciones del Tratado que prevén explícitamente la consulta al CdR, la vinculación con el CES amplía considerablemente su campo de acción. Ahora bien, en estos casos, teniendo en cuenta la autonomía del CdR, el diálogo será directo entre la Comisión o el Consejo y el Comité, eliminándose el carácter de intermediario que los Proyectos de la Presidencia reconocían al CES³⁴⁶. El Tratado guarda silencio respecto a la relación del nuevo órgano con el principio de subsidiariedad. Sin embargo, como se reconoce al Comité la capacidad para adoptar dictámenes por propia iniciativa, nada impide que, en ejercicio de esta competencia, el CdR se pronuncie sobre la interpretación o aplicación de este principio³⁴⁷.

Sobre esta nueva base jurídica contenida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se celebró la sesión constitutiva del Comité de las Regiones los días 9 y 10 de marzo de 1994³⁴⁸.

c.2) El principio de subsidiariedad y las modificaciones relativas a la composición del Consejo

Antes de proceder al análisis detallado del CdR, es preciso señalar que este órgano sólo constituye una de las respuestas que el TUE da a las reivindicaciones de los entes locales y regionales. El texto del nuevo Tratado incluye en su articulado una definición del principio de subsidiariedad y facilita el acceso directo al Consejo de los representantes de entes regionales, cuestiones ambas que también guardan una estrecha relación con las aspiraciones de los entes subestatales de los Estados miembros para participar en el proceso de integración europea. Aunque, como se anunciaba en la Introducción, el estudio detallado de estas

Política Regional Comunitaria tampoco se acogen las propuestas más generosas a este respecto. Aunque el Tratado de Amsterdam ha ampliado los ámbitos en los que se debe consultar al CdR, el ámbito material de la consulta preceptiva sigue siendo limitado.

³⁴⁶ Con ello se superan, en parte, los problemas que la regulación de los Proyectos planteaban para la utilización efectiva de esta competencia por parte del CdR debido al escaso plazo en que debe emitirse el dictamen. Véase lo establecido a este respecto en el apartado dedicado al análisis de los Proyectos presentados por la Presidencia de las Comunidades en el seno de la CIG.

³⁴⁷ Como se verá en el Capítulo IV, ésta ha sido la postura adoptada por el CdR.

³⁴⁸ Acta de la Sesión constituyente del Comité de las Regiones, 9 de marzo de 1994, doc. DI/CDR 25/94.

cuestiones excede el objeto del presente estudio, es conveniente precisar qué puntos de conexión y qué diferencias existen entre las modificaciones del Tratado a este respecto y la creación del CdR.

Al igual que el CdR, los debates en torno a la formulación del principio de subsidiariedad lo relacionaban estrechamente con la necesidad de democratizar y de mejorar la eficacia del proceso de construcción europea³⁴⁹.

El Preámbulo y el art. 1 del TUE, al establecer que las decisiones se tomarán "*de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos*"³⁵⁰, ofrecen una definición del principio de subsidiariedad que lo identifica con la noción de proximidad y que tiene un efecto claramente descentralizador. Como afirma A. BOIXAREU, "*con arreglo a esta visión casi <física> del principio de subsidiariedad, la intervención de la Comunidad casi nunca estaría justificada*"³⁵¹. Sin embargo, según indica este mismo autor, "*que las decisiones se adopten de la forma más próxima al ciudadano se logra, más allá de una interpretación meramente literal de estas palabras, aumentando el grado de participación de los mismos en el procedimiento decisorio comunitario, ya sea reforzando los poderes del Parlamento Europeo como institución elegida por sufragio universal directo, ya sea ampliando las consultas previas*

³⁴⁹ Como señala G. STROZZI, "*les rédacteurs du Traité de Maastricht (...) se sont rendus compte que le succès de la nouvelle phase d'intégration était étroitement lié au respect substantiel des principes de démocratie et de participation (...). Il apparaît clairement que le principe de subsidiarité a été <formalisé> comme un critère qualifiant toute action de l'Union, afin de permettre et de faciliter concrètement la réalisation des exigences précitées de démocratie et de participation, et d'entamer, après une période de <centralisme communautaire>, une phase de <décentralisation communautaire>*", STROZZI, G., "Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes", RTD eur., n° 30, 1994, p. 374.

A este respecto, es preciso tener en cuenta que, como afirma J.L. PIÑOL, "*el principio de subsidiariedad, que estaba históricamente ligado al federalismo, desborda ampliamente este enfoque inicial: implica ahora la mayor adecuación posible entre competencias otorgadas y la posibilidad de conseguir, realmente, los fines perseguidos con la máxima eficacia en todos los sistemas de organización social*", PIÑOL, J.L., "El proceso de adopción del Principio de Subsidiariedad en la Comunidad Europea", en *Afers Internacionals*, n° 25, 1993, p. 71.

Sobre los debates que llevaron a la adopción del principio de subsidiariedad en el TUE, véase entre otros, Institut Européen d'Administration Publique (Edit.), *Subsidiarité: défi du changement*, Documents de travail, Actes du Colloque Jacques Delors 1991, Maastricht, 1991; BOIXAREU CARRERA, A., "El principio de subsidiariedad", en *RIE*, Vol. 21, n° 3, 1994, pp. 771-808.

³⁵⁰ Cabe señalar que en la redacción original del TUE, el art. A sólo se refería a la necesidad de que las decisiones fueran adoptadas de la forma "*más próxima posible a los ciudadanos*". La exigencia explícita de apertura se ha introducido con el Tratado de Amsterdam. Ahora bien, en el presente análisis, esta modificación no hace sino reforzar el hecho de que la legitimidad democrática de la Unión Europea exige una mayor transparencia en el proceso de adopción de decisiones. Véase a este respecto lo establecido en el apartado dedicado a la relación entre la cuestión del déficit democrático y los intereses regionales y locales.

³⁵¹ BOIXAREU, A., "El principio...", op. cit., p. 786.

en la fase de elaboración de sus propuestas por la Comisión (...), o bien solicitando al Consejo el dictamen de Comités representativos de los intereses regionales y locales"³⁵². En este sentido, M. WULF-MATHIES, Comisaria encargada de la política regional y de las relaciones con el CdR, afirmaba que "los dictámenes del Comité de las Regiones son la viva expresión de la subsidiariedad"³⁵³.

Ahora bien, el art. 2 del TUE, al prever la aplicación del principio de subsidiariedad a la realización de los objetivos de la Unión, remite a la formulación contenida en el art. 5 TCE³⁵⁴. El segundo párrafo de esta disposición prevé que:

"en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario"

El principio de subsidiariedad queda así limitado a las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros en el ejercicio de las competencias concurrentes. El Tratado no se pronuncia sobre las relaciones entre los Estados miembros y los entes locales y regionales³⁵⁵.

Ahora bien, si se relaciona este principio con el principio de autonomía institucional, resulta evidente que su aplicación tiene también una incidencia directa sobre los entes regionales y locales de dichos Estados. En la medida en que la subsidiariedad, exija que las acciones sean adoptadas por los Estados miembros, el principio de autonomía institucional implica que serán aquellos entes competentes, según el ordenamiento jurídico interno, los que

³⁵² Ibid, pp. 787-788.

³⁵³ Intervención en el 7º Pleno del CdR, 20/21 de abril de 1995, doc. CDR 149/95 Anexo II, p. 3.

³⁵⁴ Según el último párrafo del art. 2 TUE "los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea".

³⁵⁵ Cabe señalar, sin embargo, que en opinión de C. GUTIERREZ ESPADA "en el caso de los Estados miembros no unitarios, puede ser perfectamente factible que una entidad regional pueda hacer algo mejor que el propio Estado. Y es que si el artículo A del Tratado de la Unión Europea (actual art. 1) fija como uno de los objetivos de ésta en su conjunto el que las decisiones se tomen "de la forma más próxima posible a los ciudadanos", esto sólo se conseguirá aplicando el principio de subsidiariedad también a niveles infraestatales (regionales y aun locales). Creo, por tanto, que desde una interpretación de lógica y sentido común, amparada asimismo, por una interpretación sistemática del TUE, el principio de subsidiariedad llega asimismo a los niveles regional y local", GUTIERREZ ESPADA, C., "La CIG de 1996 (o la crónica de una reforma anunciada)", en Noticias/UE, nº 156, 1998, p. 13.

recuperen la capacidad de acción. El principio de subsidiariedad, formulado en el TCE, no modifica el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros. Será el sistema de distribución de competencias establecido el que determinará quién debe actuar siempre que el nivel comunitario no sea el más eficaz para el ejercicio de una competencia³⁵⁶. En este sentido, las entidades subestatales del Estado tienen en el principio de subsidiariedad *"un instrumento para protegerse de la expansión de la acción de la Comunidad allá donde ellas son competentes"*³⁵⁷.

En cuanto a la modificación de las disposiciones de los Tratados relativas a la composición del Consejo, la entrada en vigor del TUE elimina la exigencia de que los representantes del Estado en el seno del Consejo sean miembros del Gobierno del Estado. Según indica J. DIEZ-HOCHLEITNER, *"la exigencia de que el Consejo estuviera compuesto por miembros de los Gobiernos nacionales tenía por objeto asegurar el más alto nivel de representatividad política posible en el seno de la institución que encarna el poder legislativo, y ello en atención tanto a consideraciones de legitimidad democrática como de eficacia en la adopción y ulterior ejecución de la decisión"*³⁵⁸.

El art. 203 TCE dispone que *"el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro"*³⁵⁹. Como afirma A. MANGAS, *"ésta es una fórmula ambigua cuyos resultados prácticos se venían alcanzando a través del Reglamento Interno del Consejo, cuyo artículo 4 permite a los Gobiernos delegar la representación (no el voto) en la persona que*

³⁵⁶ Como afirma J.L. DE CASTRO *"el principio de autonomía institucional que respeta la Comunidad Europea de forma habitual, debe ser aplicado también ahora, de manera que por el término Estado entendamos la totalidad de los órganos y niveles que definen su ordenamiento, también los componentes subestatales"*, DE CASTRO RUANO, J.L., "El principio de subsidiariedad en el TUE: una lectura en clave regional", en GJCE, Serie D-24, p. 249.

³⁵⁷ TORRENT, R., "Las negociaciones sobre la reforma de los Tratados constitutivos de la Unión y las Comunidades Autónomas: aspectos principales desde el punto de vista de las Regiones", en Informe Pi i Suner sobre Comunidades Autónomas. Vol II, 1995-1996, Barcelona, 1997, p. 1235. Según este autor, *"el verdadero peligro para el mantenimiento por las regiones de su autonomía legislativa"* está en el progresivo desarrollo de las competencias concurrentes de la Comunidad.

³⁵⁸ DIEZ-HOCHLEITNER, J., "La reforma institucional de la Comunidades...", op. cit., p. 71.

³⁵⁹ Anterior art. 146 TCE. Su contenido no ha sufrido ninguna modificación con el Tratado de Amsterdam.

estimen conveniente"³⁶⁰. Ésta había sido la vía utilizada por algunos Estados miembros, como Alemania y Bélgica, para permitir la presencia en el Consejo de representantes de los Länder o de las Comunidades y Regiones cuando se trataran temas de su competencia exclusiva. Con la reforma del Tratado se facilita esta práctica permitiendo además que estos representantes voten también en nombre del Estado³⁶¹.

Ahora bien, a este respecto es preciso tener en cuenta que, en primer lugar, según señala la citada autora, el representante del Estado en el seno del Consejo debe defender "*los intereses generales del Estado en su conjunto (...). Esa representación del Estado miembro excluye la presencia simultánea de todas las regiones o Comunidades Autónomas de un Estado en el Consejo y, por el contrario, aconseja una coordinación previa de las regiones para defender una posición común en las materias de su competencia*"³⁶². La eficacia práctica de esta disposición queda supeditada a la existencia, en los Estados miembros, de procedimientos que permitan la participación de los entes subestatales en la formación de la postura del Estado sobre los asuntos comunitarios³⁶³. En segundo lugar, la aplicación de esta disposición del Tratado también dependerá "*de lo que se disponga al efecto en el ordenamiento interno de cada uno de los Estados miembros*"³⁶⁴. Es decir, para que los representantes de los entes regionales participen en el Consejo, como representantes del Estado, es necesario que esta posibilidad se prevea asimismo en el ordenamiento jurídico interno.

Desde esta perspectiva, J.M. SOBRINO afirma que "*esta nueva redacción no es más que un reconocimiento y una aplicación al presente supuesto del principio de autonomía*

³⁶⁰ MANGAS MARTIN, A., "Aspectos jurídico-institucionales...", op. cit., p. 195.

Tras la reforma del Reglamento Interno del Consejo en diciembre de 1993, el art. 4 al que se refiere la citada autora ha pasado a ser el nuevo art. 3 según el cual "*un miembro del Consejo que no pueda asistir a una sesión podrá hacerse representar*", Decisión del Consejo de 6 de diciembre de 1993, por la que se adopta su Reglamento Interno, DOCE L 304, de 10.12.1993.

³⁶¹ Según el art. 7.3 del Reglamento Interno del Consejo, "*el voto sólo podrá delegarse en otro miembro del Consejo*". Por tanto, como indicaba A. MANGAS, la redacción anterior del Tratado sólo permitía la presencia de representantes regionales en el Consejo pero no les permitía votar en representación del Estado, véase la nota a pie de página anterior.

³⁶² MANGAS MARTIN, A., "El Consejo", en Mangas Martín, A., Liñán Noguerras, D.J., Instituciones y Derecho..., op. cit., p. 66.

³⁶³ Véase a este respecto el análisis que se ha realizado más arriba de la evolución de las vías de participación de los entes subestatales a través de los distintos Estados miembros.

³⁶⁴ ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento...", op. cit., p. 31.

institucional que el TUE reconoce a sus Estados miembros (...) esto es, que corresponde por entero a cada Estado decidir su forma de gobierno y su sistema político"³⁶⁵. Si la necesidad de garantizar la legitimidad democrática y la eficacia en el proceso de adopción de decisiones eran los motivos que, según J. DIEZ-HOCHTLEINER³⁶⁶, habían favorecido la composición del Consejo por miembros de los Gobiernos de los Estados, los cambios en la estructura territorial de los Estados miembros y los avances hacia la Unión Europea, al igual que justifican la creación del CdR, imponen esta modificación.

Finalmente, cabe señalar que, a diferencia del CdR y según se desprende del análisis realizado, el principio de subsidiariedad y la reforma de las disposiciones de los Tratados constitutivos relativas a la composición del Consejo se regulan de tal forma que su incidencia, sobre los entes regionales y locales de los Estados miembros, será mayor, menor o nula, en función, precisamente, de la naturaleza de dichos entes y de las diferencias que al respecto prevean los ordenamientos jurídicos nacionales. En el Comité, por el contrario, la participación de los entes subestatales del Estado no varía en función de sus competencias a nivel nacional. Aunque la composición del CdR también se fundamenta en el principio de autonomía institucional³⁶⁷, en el seno de este órgano no se establece ninguna diferencia en cuanto a la naturaleza de los entes de procedencia sino que, como ya se ha señalado, se exige que sus miembros actúen con plena independencia y en interés general de la Comunidad³⁶⁸. En este sentido, cabe afirmar que el CdR aborda la participación de los entes regionales y locales de los Estados miembros desde una perspectiva unitaria.

³⁶⁵ SOBRINO HEREDIA, J.M., "El marco comunitario de la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea", en IVAP (Ed.), La participación de las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 64-65.

³⁶⁶ Vid. nota a pie de página nº 358.

³⁶⁷ A este respecto cabe señalar que, sin embargo, el principio del efecto útil de las disposiciones de los Tratados exige que se establezcan unas características comunes de los entes regionales y locales y de sus representantes a los efectos del art. 263 TCE. Sobre estas cuestiones se volverá en los próximos Capítulos.

³⁶⁸ Véase lo que se establece a este respecto en el Capítulo III.

CAPÍTULO II. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

La naturaleza jurídica del CdR se define, en el presente Capítulo, desde una doble perspectiva. Por un lado, se trata de un órgano creado en el seno de una Organización Internacional, por tanto, éste es el marco conceptual en el que se desarrolla el estudio de su naturaleza jurídica³⁶⁹. Por otro, es preciso tener en cuenta que, dentro de la estructura orgánica comunitaria, el "*cometido principal del Comité de las Regiones, según le ha sido encomendado por el Tratado de Maastricht, consiste en procurar que las políticas de la UE tengan en cuenta en mayor medida los intereses del gobierno descentralizado y su potencial contribución a la integración europea*"³⁷⁰. Si éste es el objetivo para el que se ha creado el CdR, el análisis de su naturaleza jurídica exige, un examen general de los entes regionales y locales cuyos intereses legitiman su existencia en el seno de la estructura orgánica comunitaria.

La Comunidad Europea es una Organización Internacional cuya estructura orgánica es difícilmente comparable con la de otras Organizaciones Internacionales o con la de un Estado³⁷¹ y que responde plenamente al carácter de la Comunidad como Organización

³⁶⁹ El análisis parte de la premisa de que la Comunidad Europea ha sido y sigue siendo una Organización Internacional. Esta es la postura que defienden, entre otros, CAMPINS ERITJA, M., Proceso de integración en la Unión Europea, Cuadernos de Cátedra, nº 7, J.M. Bosch editor, Barcelona, 1996, pp. 25-36; HINOJO ROJAS, M., "Algunas consideraciones sobre el mito de la supranacionalidad de la Comunidad Europea", en Peláez Marón, J.M. (Coord.), Cuestiones Actuales de Derecho Comunitario Europeo, Vol. II, Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Comunitario Europeo, 2-6 de marzo de 1992, Cuadernos de Derecho Internacional, nº 5, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1993, pp. 127-144; MANGAS MARTIN, A., "La Unión Europea", en Mangas Martín, A., Liñán Nogueras, D., Instituciones y Derecho..., op. cit., pp.19-23; VIGNES, D., "Communautés européennes et Union Européenne. Trinité des structures et unité des institutions établies par le Traité de Maastricht", en Liber Amicorum del Profesor E. Jiménez de Aréchaga, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, pp. 1329-1338.

En contra, JACQUE, J.P., "Cours Général...", op. cit., pp. 257-265. Según este autor, "*s'il est vraie que les normes contenues dans le Traité trouvent leur origine dans un accord de volonté interétatique, quel est l'intérêt, autre qu'historique, à vouloir faire de la Communauté un ensemble de droit international dès lors que le droit international ne trouve plus à s'appliquer dans le cadre des traités. Car, plus que l'origine de la Communauté, ce sont ses caractéristiques qui sont déterminantes. Dès lors qu'une institution créée par des Etats dispose d'une grande autonomie par rapport à eux et qu'elle possède des institutions propres chargées d'exprimer sa volonté, elle se meut dans un cadre matériellement constitutionnel*", op. cit., p. 258.

³⁷⁰ Vid. Declaración de Intenciones, anexa al doc. R/CDR 316/98 rev.1 pt. 11.

³⁷¹ En este sentido, RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C., LOPEZ ESCUDERO, M., "Estructura institucional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea", en Díez de Velasco, M., (Dir.), Las Organizaciones Internacionales, Tecnos, 11ª ed., 1999, pp. 571-572.

Como afirma A. MANGAS, las Comunidades Europeas "*aunque participan de evidente inspiración constitucional, no admiten analogías fáciles con una estructura estatal ni tan siquiera federal. No son un Estado federal, por la evidente razón de que no son un Estado ni pretenden serlo*", MANGAS MARTIN, A., "El sistema institucional", en Mangas Martín, A., Liñán Nogueras, D., Instituciones y derecho..., op. cit., pp. 40-41.

Internacional de integración³⁷². En la medida en que el número y carácter de los órganos de una Organización Internacional dependen de los objetivos y características de ésta, el estudio de la naturaleza jurídica del CdR, como órgano de la Comunidad Europea, se realiza teniendo en cuenta sus especificidades³⁷³.

El análisis dedica una especial atención a la distinción, establecida en los Tratados constitutivos, entre instituciones y órganos de las Comunidades Europeas. El CdR se incluye dentro del grupo de "órganos comunitarios", por lo que se plantea cuáles son las consecuencias de esta distinción y, en qué medida, su naturaleza de órgano puede condicionar su posición en el seno del principio de equilibrio institucional que rige el desarrollo y funcionamiento de la estructura orgánica comunitaria³⁷⁴.

Otro aspecto importante para delimitar la naturaleza jurídica del CdR es el de su

En este sentido P. PESCATORE señalaba que *"la traditionnelle séparation des pouvoirs, conçue sur le modèle de l'Etat, parfaitement transposable à l'Etat fédéral, n'est, par contre, pas en mesure d'expliquer convenablement un système d'intégration tel que l'ensemble communautaire. A cause de la position forte, réservée aux Etats membres dans cet ensemble, il a fallu imaginer un structure institutionnelle plus complexe que celle de l'Etat (...) tant que la transition n'aura pas été faite de la Communauté vers une forme d'union politique (...) le quadripartisme communautaire ne sera rien d'autre que la représentation très réaliste d'une structure qui joue entre quatre pôles spécifiques, distincts, bien que de force inégale: le pôle interétatique représenté par le Conseil; la représentation de l'intérêt commun par la Commission, véritable exécutif communautaire; la représentation des forces populaires au sein du Parlement; la matérialisation des valeurs juridiques par la Cours de justice"*, PESCATORE, P., "L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome", Cahiers de Droit Européen, n° 4, 1978, pp.393-394.

³⁷² Para E. GONZALEZ, *"el debate sobre las instituciones no es sino un reflejo del debate más fundamental sobre la propia naturaleza de la Unión"*, GONZALEZ SANCHEZ, E., "La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuatripartito previsto en los Tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de la realización de la unificación europea", en RIE, Vol. 21, n° 1, 1994, p. 93. También, en este sentido, VIGNES, D., "L'aménagement de la souveraineté des Etats membres", en Peláez Marón, J.M. (Coord.), *Cuestiones actuales de Derechos...*, op. cit., pp. 269-270.

Según M. CAMPINS, *"los rasgos específicos que diferencian a la organización internacional de integración de la de cooperación consisten esencialmente en los siguientes: la transferencia de una serie de competencias a la organización internacional y la amplitud de dicha transferencia, frente a las reticencias estatales a aceptar una autoridad internacional en el ámbito de la cooperación; el ejercicio de tales competencias por parte de los órganos de la organización de una forma independiente, frente al imperio de la soberanía de los Estados miembros; y las relaciones particulares que se establecen entre el ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, en el que resulta significativo la aplicabilidad directa de las normas comunitarias, supuesto excepcional en el derecho internacional público"*, CAMPINS ERITJA, M., *Proceso de Integración...*, op. cit., p. 36.

³⁷³ Como afirma M. VIRALLY, *"la fonction d'une organisation constitue sa véritable raison d'être (...) la structure de l'organisation dépend très directement de cette finalité. Elle a été conçue en vue de permettre à l'organisation de remplir la fonction qui lui a été dévolue de la façon la plus efficace possible (...) En d'autres termes, la structure de l'organisation est elle-même subordonnée aux besoins de sa fonction"*, VIRALLY, M., "Définition et classification: approche juridique", en Revue Internationale de Sciences Sociales, Vol. XXIX, n° 1, 1977, p. 69.

³⁷⁴ Estas cuestiones se volverán a tratar en el Capítulo IV al estudiar las funciones del CdR.

legitimidad como órgano de participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea³⁷⁵. Como han señalado algunos autores, el CdR supone el reconocimiento de "*l'existence d'un niveau régional et local de gouvernement*"³⁷⁶. Ahora bien, la diversidad que caracteriza los sistemas de organización territorial de los Estados miembros dificulta la identificación de los entes a los que se está haciendo referencia y también su ubicación en un solo órgano.

Como ya se ha señalado, en general, el Derecho Comunitario no se pronuncia sobre los sistemas de organización territorial interna de los Estados miembros, aplicando a este respecto el principio de autonomía institucional. Esta es también la opción escogida en el Tratado al regular el CdR, ya que, aunque el art. 263 TCE se refiere a su composición *por representantes de los entes regionales y locales*, no se define qué contenido debe darse a estos términos. El análisis del Comité debe partir, por tanto, de la diversidad existente. Ello no impide, sin embargo, que los principios de eficacia y de legitimidad democrática permitan establecer algunas características que, en principio, deberían reunir todos los entes presentes en el CdR, para que este órgano cumpla realmente su función. Además, el principio del efecto útil de los arts. 263 a 265 TCE exige que se garantice un cierto equilibrio entre los entes regionales y locales presentes en el mismo.

En cualquier caso, la doble perspectiva, desde la que se realiza el análisis de estas cuestiones, permite destacar los principales aspectos que determinan la naturaleza jurídica del CdR.

³⁷⁵ Como señala F. RANGEON, "*la notion de pouvoir apparaît (...) indissociable de celle de légitimité*", RANGEON, F., "Le pouvoir régional", en Chevallier, J., Rangeon, F., Sellier, M., Le pouvoir régional, CNRS, GRAL, PUF, Amiens, 1982, p. 100.

³⁷⁶ ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., Le pouvoir régional et local..., op. cit., p. 11.