



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.**

TABLA II
VARIACIONES EN LA COMPOSICIÓN DEL CDR
PERÍODO 1994-1997

	1994		1995		1996		1997	
	Titulares	Suplentes	Titulares	Suplentes	Titulares	Suplentes	Titulares	Suplentes
ALEMANIA (24)	4	4	5	9	2	3	2	4
AUSTRIA (12)			1		3	2	1	1
BÉLGICA (12)	1				4	8		1
DINAMARCA (9)	3	3			2	6		
ESPAÑA (21)		2	10	12	2	7		1
FINLANDIA (9)						1		
FRANCIA (24)	1	1	1	1				
GRECIA (12)			1			3		
IRLANDA (9)								
ITALIA (24)	3	3	5	7	3	6		
LUXEMBURGO (6)					1	1		
PAÍSES BAJOS (12)	2	1	4	5	1	2	2	4
PORTUGAL (12)					3	2	1	1
REINO UNIDO (24)					1			
SUECIA (12)					1	1	1	
TOTAL (222)	11	10	24	31	20	34	7	12

Según se desprende de esta Tabla, los cambios en la composición del CdR son frecuentes. El principal motivo es que, en general, las delegaciones nacionales varían su composición cada vez que se producen elecciones municipales o regionales en los Estados miembros y que éstas tienen lugar en distintas fechas. La variabilidad en la composición del Comité genera una situación precaria que perjudica el buen funcionamiento de este órgano

comunitario⁷²⁸. En este contexto, el sometimiento del nombramiento de los miembros a la decisión del Consejo y la demora que ello supone, únicamente, contribuyen a empeorar esta situación difícil en sí misma. Ciertamente, para garantizar el equilibrio que exige la funcionalidad del CdR, es necesario prever una cierta coordinación de su composición a nivel comunitario pero, si lo fundamental es la eficacia del órgano, parece que el Consejo no es la institución que responde a esta necesidad de forma más adecuada⁷²⁹. En este sentido, cabe plantearse otras fórmulas alternativas.

Dada la relación entre la creación del CdR y la cuestión del déficit democrático del que adolece el proceso de construcción europea, esta función de coordinación a nivel comunitario podría atribuirse al Parlamento Europeo⁷³⁰. Ello contribuiría a reforzar la legitimidad democrática del CdR y, tal vez, permitiría superar las reticencias que, desde su creación, ha suscitado en esta Institución comunitaria⁷³¹. Otra posibilidad sería no establecer un control específico, correspondiendo a la Comisión, en su función de "institución guardiana de los Tratados", el velar porque no se violara el efecto útil de estas disposiciones. Finalmente, en opinión de C. SCHNEIDER, podría haberse adoptado una fórmula parecida a la prevista para el CPLRE, cuya Carta estatutaria prevé que sus miembros serán designados "*selon une procédure officielle propre à chaque Etat membre. Chaque gouvernement fait connaître sa procédure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette procédure est approuvée par le CPLRE conformément aux principes contenus dans son règlement intérieur*"⁷³². Según señala

⁷²⁸ Sobre estas cuestiones se volverá más adelante al tratar el tema de los requisitos que deben exigirse para ser nombrado miembro titular o suplente del Comité.

⁷²⁹ Es evidente que con el sistema previsto en el Tratado, el Consejo tiene muchas más posibilidades de influir en la composición final del Comité lo que pudo considerarse apropiado para un órgano de reciente creación, sin embargo, la postura adoptada por esta institución al respecto podría justificar un replanteamiento de la cuestión.

⁷³⁰ Así lo planteaba la comisaria M. WULF-MATHIES, en su intervención ante el 7º Pleno del CdR, 20/21 de abril de 1995, doc. CDR 149/95 Anexo II, p. 4.

⁷³¹ Sobre los problemas surgidos en las relaciones entre el CdR y el Parlamento Europeo se volverá con más detalle en el siguiente Capítulo.

⁷³² Art. 3 de la Carta Estatutaria del CPLRE, adoptada por el Comité de Ministros el 14 de enero de 1994, 506ª reunión. El art. 2.2 del Reglamento interno del CPLRE añade que "*ces procédures officielles sont soumises à l'agrément du Bureau du CPLRE deux mois avant l'ouverture de la prochaine session plénière à laquelle elles s'appliquent (...) Toute personne désignée au CPLRE suivant une procédure qui n'a pas été agréée par le Congrès n'est pas considérée comme un membre du CPLRE*", vid. Reglamento Interno, Estrasburgo, 1997. Sobre el procedimiento de designación de los miembros del CPLRE véase también el documento CG(5) 15 prov. que contiene una relación de los "Official

la citada autora, "*cette vérification a été mise en place pour contrôler le respect par les Etats des conditions qui sont expressément visées par la Résolution statutaire et la Charte concernant le Congrès et intéressent non seulement l'exigence du mandat électif (...) mais aussi le principe de la représentation équitable*"⁷³³. Si se aplicara este sistema, correspondería a los Estados la facultad de designar directamente los miembros del Comité pero, al establecerse un control sobre los procedimientos nacionales, el CdR podría asegurar la participación de los entes regionales y locales en dicho proceso y también garantizar que, desde un principio, se respeten las exigencias de equilibrio y las condiciones necesarias para ser miembro. Esta solución supondría un gran paso para afirmar la autonomía y legitimidad del Comité dentro de la estructura orgánica comunitaria⁷³⁴.

Ahora bien, fuera cual fuera el procedimiento adoptado, debe tratarse de un control limitado a la verificación de que sus miembros cumplen los requisitos de representatividad y de equilibrio necesarios para el buen funcionamiento del órgano. En casos de nombramientos para suplir vacantes surgidas durante el mandato, este control no debería impedir que el nuevo miembro ejerza sus funciones desde el momento de su designación, según el procedimiento aplicable en cada Estado miembro. El Tratado de Amsterdam no ha modificado en absoluto este punto de la regulación relativa al CdR, por lo que los problemas de continuidad, a los que se hacía referencia, siguen siendo uno de los obstáculos con los que se enfrenta el Comité en la actualidad.

2. El estatuto jurídico de los miembros del Comité

El examen del estatuto jurídico de los miembros del CdR exige diferenciar, en primer

Procedures for appointing national delegations and special guests delegations to the CLRAE", Estrasburgo, 19 de mayo de 1998.

⁷³³ SCHNEIDER, C., "Morceaux choisis...", op. cit., p. 30.

⁷³⁴ Esta autonomía sería aún mayor si se aceptara la posibilidad de que los miembros del CdR fueran "*directement élus par les citoyens d'Europe, comme c'est le cas pour le Parlement*", debate posterior a la comparecencia del Sr. MILLAN, comisario de la Política Regional Comunitaria, en el 4º Pleno del CdR, 27/28 de septiembre de 1994, doc. R/CdR 184/94, annexe III.

lugar, dos cuestiones principales "*estrechamente vinculadas entre sí*"⁷³⁵. Por un lado, los miembros del CdR deben ser, según impone el art. 263, pár. 1º, TCE "*representantes de los entes regionales y locales*". El problema se plantea al interpretar estos términos del Tratado, particularmente, respecto al debate en torno a la necesidad de que se trate de **representantes electos**. Por otro lado, el mismo art. 263 TCE, in fine, prevé que los miembros del Comité ejercerán sus funciones de manera independiente, exigencia que deberá compaginarse con el citado párrafo 1º de esta misma disposición.

En segundo lugar, deben analizarse la duración del mandato, los privilegios e inmunidades y el régimen de incompatibilidades de los miembros del CdR. Todas ellas cuestiones estrechamente relacionadas con el tema de la independencia de los miembros del Comité, pero que, por su especificidad, se ha preferido estudiar separadamente.

Finalmente, el Tratado establece que, además de los miembros titulares, el CdR contará con "*un número igual de suplentes*"⁷³⁶. Según la ARE, "*les suppléants désignés participent aux travaux du Comité des Régions en cas d'empêchement temporaire des membres titulaires*"⁷³⁷. En este sentido, aunque como se verá las reflexiones que se realizan sobre las dos primeras cuestiones mencionadas pueden aplicarse, tanto a miembros titulares, como a suplentes, es posible establecer también algunas consideraciones relacionadas con el carácter, en principio, temporal y derivado que tiene la participación de estos últimos en las actividades del Comité.

a) La noción de representantes de los entes regionales y locales

El párrafo 1º del art. 263 TCE recoge el único requisito que el Tratado impone explícitamente para poder ser nombrado miembro del CdR: la condición de representante de un ente regional o local de un Estado miembro. El problema se plantea al tratar de dar un contenido específico a estos términos utilizados por el Tratado.

Como señala J.M. SOBRINO, el Tratado "*no contiene previsión alguna en cuanto a*

⁷³⁵ PEREZ TREMP, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p. 332.

⁷³⁶ Art. 263, par. 3ª, TCE

⁷³⁷ Propositions sur la mise en place du Comité des Régions, Régions d'Europe, 1996, nº 6, p. 20.

la naturaleza del vínculo de los miembros del Comité con los entes locales o regionales que representan"⁷³⁸. La imprecisión del Tratado a este respecto responde nuevamente a la heterogeneidad que caracteriza la organización territorial de los Estados miembros. El Comité debe ser un órgano representativo de la diversidad existente, por ello estos términos deberán definirse en función de lo que se disponga en los diferentes ordenamientos jurídicos internos. En este sentido, el Consejo ha considerado, siguiendo la línea indicada en el apartado anterior, que *"cada Estado miembro goza de la libertad de proponer los candidatos que considere que pueden representar adecuadamente a los entes regionales y locales"*⁷³⁹. Ahora bien, como se ha venido afirmando, en lo que se refiere a la composición del CdR, el margen de discrecionalidad de los Estados miembros no puede ser absoluto. La noción de representantes, utilizada por el art. 263, pár. 1º, TCE, viene condicionada por dos factores fundamentales, primero, la exigencia de que sean representantes de **los entes regionales y locales** y, segundo, la necesidad de que la noción de **representantes** implique un cierto grado de **legitimidad democrática**.

El primer factor ya se trató en el Capítulo anterior al definir cuáles son las características comunes que deberían cumplir todos los entes cuyos intereses representa el Comité. Desde la perspectiva que ahora se adopta, únicamente cabe destacar que los miembros del CdR deben ser representantes de los "entes" regionales y locales de los Estados miembros y no de órganos desconcentrados de la Administración Central del Estado. Esta segunda posibilidad no resultaba extraña en algunos Estados miembros. Así, como señala B. DE WITTE, el texto en inglés del TCE parecía *"insinuar que tales sujetos podrían ser escogidos al margen de los gobiernos regionales o locales, con la finalidad de representar la división local del gobierno central, los intereses locales socio-económicos o, simplemente, tratarse de personajes públicos con un perfil regional o local. Esta era, en un principio, la interpretación que ofrecía el Gobierno británico el cual se propuso designar individuos no elegidos al Comité"*⁷⁴⁰. Esta interpretación de los términos del Tratado supondría, en la práctica, una

⁷³⁸ SOBRINO HEREDIA, J.M., "Principio de subsidiariedad y participación...", op. cit., p. 92.

⁷³⁹ Respuesta del Consejo a la pregunta escrita del Sr. A. ALAVANOS sobre la *"designación de candidatos no elegibles para la representación de Grecia en el comité de las Regiones"*, DOCE C 81, de 22.03.1993. cit. supra.

⁷⁴⁰ Vid. DE WITTE, B., "Las regiones y las Comunidades Europeas...", op. cit., p. 426.

Véase también a este respecto la Pregunta escrita del eurodiputado H. MC CUBBIN, pregunta escrita

vulneración del significado de los arts. 263 a 265 TCE dado que, como afirma A. MANGAS, "los principios de la democracia y de la subsidiariedad que han inspirado el Tratado de la Unión Europea perderían su efecto útil si los miembros del Comité de las Regiones no fueran representantes surgidos de la esfera más próxima posible a los ciudadanos"⁷⁴¹.

El segundo factor indicado hace referencia al debate que se ha planteado en torno a la necesidad de que la noción de "representantes", utilizada por el Tratado, implique la exigencia de legitimidad democrática de los miembros del CdR. Pese a que algunas de las propuestas a la CIG de 1991 preveían que los miembros del Comité debían ser representantes electos de los entes regionales y locales, el Tratado de Maastricht no recogió explícitamente este requisito. Este silencio ha permitido que algunos Estados miembros optaran por la posibilidad de proponer candidatos no electos como miembros del CdR⁷⁴². Frente a esta postura, tanto el Parlamento Europeo, como la Comisión, han señalado la importancia de que los miembros del Comité "sean cargos electos (...) y/o que dispongan de una legitimidad democrática directa ante una asamblea regional o local"⁷⁴³. Para A. MANGAS, "la representatividad política

nº1896/92, DOCE C 251, de 8.09.94, p. 1.

⁷⁴¹ MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p. 15.

⁷⁴² En este sentido, según se ha indicado más arriba citando a B. DE WITTE, se orientaban las primeras intenciones del Reino Unido. Ahora bien, como establece este mismo autor, "durante los prolongados debates de ratificación en la Cámara de los Comunes fue aprobada una enmienda que convirtió en requerimiento legal la posesión de un mandato electivo para poder ser nombrados (los ciudadanos británicos) miembros del Comité", DE WITTE, B., "Las regiones y las Comunidades...", op. cit., p. 426. Por el contrario, en el caso de Grecia algunos de los miembros no tenían este carácter electo. Así, K. FEATHERSTONE y G. YANNOPOULOS señalan que, "the Greek Government initially selected local mayors for eight of the nation's twelve places on the committee. The remaining four were to be non-elected prefects, chosen by the Ministry of the Interior. This caused some controversy, though, as it seemed to flout at least the spirit of Article 198A of the Maastricht Treaty. It is consistent with the tradition of political control from the centre, however", FEATHERSTONE, K., YANNOPOULOS, G., "The European Community and Greece: Integration and the Challenge to Centralism", en Jones, B., Keating, M., (Eds.), The European Union..., op. cit., p. 255. En cualquier caso, como afirma Ch. MESTRE, "la nomination de fonctionnaires risquait de transformer le Comité des régions en une instance exclusivement, ou tout du moins essentiellement technique, mais encore elle pouvait entraîner une partition interne, avec d'un côté ces derniers et de l'autre les élus, avec pour conséquence que si les fonctionnaires étaient majoritaires, bon nombre d'élus importants et influents refuseraient de siéger", MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., pp. 55-56.

⁷⁴³ Punto 4.1 de la Resolución de 23 de abril de 1993, sobre el Comité de las Regiones, DOCE C 150, de 31.05.1993, p. 329. Como se indicó en el Capítulo II, la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de noviembre de 1990, sobre las Conferencias Intergubernamentales en el contexto de la estrategia del Parlamento Europeo con vistas a la Unión Europea, ya proponía que se previera explícitamente el carácter electo de los miembros del CdR, DOCE C 324, de 24.12.1990, p. 234.

La Comisión ha manifestado reiteradamente su voluntad de que el CdR esté compuesto por "representantes elegidos". Vid. entre otros, la respuesta del Sr. J. DELORS, en nombre de la Comisión, a la pregunta escrita nº 1896/92, del Sr. MC. CUBBIN, DOCE C 251, de 8.09.94, p. 1; y la respuesta del Sr. MILLAN, en nombre de la

directa es una exigencia implícita que se deduce del Capítulo 4 del Tratado (...) y de las competencias consultivas que a lo largo del Tratado se confían al Comité de las Regiones para asistir a la Comisión y al Consejo"⁷⁴⁴. Son varias las razones que favorecen esta interpretación.

En primer lugar, como señalan Ch. MESTRE y Y. PETIT, "*si le Comité des régions est composé d'élus des collectivités territoriales, donc de personnalités politiques d'importance, son autonomie et son autorité seront renforcées*"⁷⁴⁵. Es evidente que, como órgano de reciente creación, la identidad de sus miembros puede tener una importancia crucial en la delimitación de su papel dentro de la estructura institucional comunitaria⁷⁴⁶. El carácter de electos reforzaría la legitimidad del CdR en el seno de la Comunidad Europea, dado que la condición de representantes de los entes regionales y locales de sus miembros se derivaría de la voluntad de los ciudadanos expresada democráticamente⁷⁴⁷.

En segundo lugar, es necesario recordar que la cuestión de crear un órgano de

Comisión, a la pregunta escrita nº 1623/92 del Sr. S. RIBEIRO, DOCE C 58, de 1.03.1993, p. 26.

La posibilidad de que la legitimidad democrática venga garantizada a través de un asamblea local o regional elegida democráticamente permite dar cabida a los diferentes procedimientos de elección de los dirigentes locales y regionales existentes en los Estados miembros. Esta cuestión se tratará con más detalle a continuación.

⁷⁴⁴ MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p. 15.

Éste era uno de los motivos que la FEMP alegaba para denunciar ante la Comisión al Estado Español, ya que, según constataba esta organización de los municipios y provincias españoles, "*diversos membres suplents proposats i designats no tenen el caràcter de representants electes. Es tracta bàsicament de càrrecs polítics o administratius que són designats per l'administració regional*", Europa Municipal, Federació de Municipis de Catalunya, p. 8.

⁷⁴⁵ MESTRE, CH., PETIT, Y., "Le Comité des...", op. cit. p. 688. Véase también, FERAL, P.A., Que sais-je? Le Comité..., op. cit., p. 19.

En el mismo sentido, el Canciller austríaco F. VRANITZKY afirmaba que "*Austria, ya actualmente, atribuye a la cooperación con el Comité de las Regiones un gran valor. Señal evidente de ello es la circunstancia de que en el Comité los Estados federados están representados por sus políticos más importantes, es decir, los presidentes de los respectivos gobiernos*", Entrevista con el Canciller austríaco, Dr. Franz Vranitzky en "Regiones y Ciudades de Europa", Boletín del Comité de las Regiones, nº 10 (noviembre 1996).

También, D. JACOB señalaba que "*una barreja de funcionaris, de representants de diferents organitzacions i d'electes (...) solament poden influir negativament sobre el pes i la representativitat del futur Comité de les Regions*", JACOB, D., "La creació del Comitè de les Regions", en Institut d'Estudis Autonòmics (Ed.) Seminari sobre integració europea i participació. Les Regions..., op. cit., p. 100.

⁷⁴⁶ En este sentido, vid. JONES, B., "Conclusion", en Jones, B., Keating, M. (Eds.), The European Union and..., op. cit., pp. 295-296; PEREZ TREMP, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p. 333.

⁷⁴⁷ En este sentido, M. MASCIA afirma que "*il CdR in tanto avrà più potere e autonomia d'iniziativa in quanto i suoi componenti abbiano una legittimazione democratica di primo grado e siano quindi essi stessi personalmente portatori di una maggiore autonomia*", MASCIA, M., Il Comitato delle Regioni nel sistema..., op. cit., p. 38.

representación de los entes regionales y locales se planteó, ante la CIG de 1991, dentro del bloque de medidas tendentes a superar el déficit democrático de la Comunidad Europea y que la legitimidad del CdR radica, precisamente, en constituir un nuevo cauce de participación, en el proceso de integración europea, de los nacionales de los Estados miembros a través de sus representantes regionales y locales. Como afirma A. MANGAS, "*mal podrá cumplir tan delicada misión democratizadora el Comité de las Regiones, si la totalidad de sus miembros (titulares y suplentes) no tienen un mandato democrático*"⁷⁴⁸. En este sentido, el propio Comité, en la exposición de motivos del dictamen sobre la "Revisión del Tratado de la Unión Europea", señalaba que "*la legitimidad democrática que garantiza el Comité aconseja que se explicite más claramente el mandato y legitimidad políticos de sus integrantes*"⁷⁴⁹ y solicitaba una modificación del entonces art. 198A, pár. 1º, TCE en el sentido de preveer que los miembros del CdR "*tengan un mandato electivo o que respondan políticamente ante una asamblea elegida por sufragio universal directo*"⁷⁵⁰.

Ahora bien, el Tratado de Amsterdam no ha recogido estas propuestas. El contenido del art. 263, pár. 1º, TCE no incluye ninguna modificación con respecto al anterior art. 198A, pár. 1º, TCE. Existen algunos argumentos que pueden explicar esta opción conservadora.

Primeramente, según se indicó al iniciar el tratamiento de esta cuestión, la heterogeneidad de los sistemas de organización territorial de los Estados miembros de la Unión Europea favorece la utilización de términos generales en el Tratado que permitan dar cabida a las diferentes realidades existentes. Si se explicitase la necesidad de que los miembros del CdR tuviesen carácter electo, ello podría contradecir el sistema de organización territorial de algunos Estados miembros⁷⁵¹. Sin embargo, estos problemas se superarían con fórmulas

⁷⁴⁸ MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit. p. 15.

⁷⁴⁹ Dictamen del CdR sobre la "Revisión del Tratado de la Unión Europea", doc. CDR 136/95, DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 6.

⁷⁵⁰ Ibid.

En el mismo sentido, se pronunciaba un año más tarde el informe elaborado por la Comisión de Asuntos institucionales del Comité sobre "Los poderes regionales y locales, actores de la Unión Política de Europa", Ponente: Sr. J. BLANC, doc. CDR 282/96 fin, de 14 de octubre de 1996.

⁷⁵¹ Así, por ejemplo, en el reino de los Países Bajos, tanto los alcaldes como los Presidentes de las Provincias (Commissaris van de Koningin) son nombrados por la Reina por lo que, en sentido estricto, carecen de carácter electo. Sin embargo, esta es una interpretación formal dado que, en la práctica, es el Ministro de Interior el que designa el candidato basándose, por lo general, en una recomendación del consejo municipal o provincial que sí son elegidos por

amplias, como las utilizadas por las propuestas del Parlamento Europeo y del CdR⁷⁵², que deriven la legitimidad democrática no únicamente de la elección directa, sino también de la posibilidad de control por una Asamblea elegida democráticamente⁷⁵³.

Un segundo argumento, de mayor relevancia, se basa en la consideración de que el funcionamiento eficaz del Comité exige que sus miembros puedan dedicarse al ejercicio de las funciones que les corresponden en el mismo. A este respecto, cabe señalar que las frecuentes ausencias de sus miembros son uno de los principales problemas con los que se enfrenta el funcionamiento de este órgano⁷⁵⁴. Para solventar estos problemas, algunos Estados miembros han optado por proponer candidatos electos como miembros titulares y no electos como miembros suplentes⁷⁵⁵. Como señala A. ROJO SALGADO, la opción de designar "técnicos" se justificaba desde la perspectiva de que "*muchos presidentes de Regiones rara vez acuden a los foros europeos delegando su representación en funcionarios y técnicos de sus*

sufragio universal directo. En cualquier caso, tanto los alcaldes como los Commissaris van de Koningin son políticamente responsables ante el Consejo municipal o provincial. Información facilitada por F. HILTERMAN, delegación neerlandesa en el CdR, abril de 1998.

⁷⁵² Véase la Resolución del Parlamento Europeo de 23 de abril de 1993, sobre el Comité de las Regiones, DOCE C 150, de 31 de mayo de 1993, y el Dictamen del CdR sobre la "Revisión del Tratado de la Unión Europea", doc. CDR 136/95, DOCE C 100, de 2.04.1996.

⁷⁵³ Como señala C. SCHNEIDER, esta solución había sido desarrollada en el seno de la CPRL para superar las dificultades que planteaban los distintos sistemas de organización territorial de los Estados miembros. En este sentido, el art. 2 bis del Reglamento Interno del CPLRE prevé que "*pour pouvoir participer au CPLRE en qualité de responsable devant un organe local ou régional élu, les candidats devront, dans la pratique: (i) dépendre de la confiance politique d'un organe local ou régional élu ou détenir un mandat pouvant être révoqué par un tel organe et (ii) avoir le droit de participer aux travaux d'un organe politique décisionnel en tant que membre à part entière*", vid. Reglamento Interno del CPLRE, Estrasburgo, 1997.

Ahora bien, C. SCHNEIDER destaca también que con la reforma de la Carta estatutaria de la Conferencia para convertirla en el Congreso de Poderes Locales y Regionales se ha introducido la exigencia de carácter electo para todos los miembros del Congreso. Así, "*l'an 2000, toutes les personnalités siégeant au Congrès devront obligatoirement être élues: le repliement sur une stricte orthodoxie du principe de légitimité démocratique devrait, si les Etats concernés n'en tiraient pas toutes les conséquences, interdire la représentation des échelons d'administration régionales simplement déconcentrée; une telle interdiction dans un système fondé sur le bicaméralisme comme celui du Congrès du Conseil de l'Europe devrait normalement aboutir à la non représentation de certains Etats membres dans la chambre des régions et par voie de conséquence à leur sous-représentation dans le Congrès*", SCHNEIDER, C., "Morceaux choisis...", op. cit., p. 26. A este respecto, cabe señalar que la Recomendación 56 (1999) sobre "le renforcement statutaire et la revision de la Charte du Congrès" reafirma esta exigencia del carácter electo de los miembros al proponer que se elimine del art. 2, pár. 1, de la Carta del Congreso "*la partie de phrase ou d'un mandat de responsable direct devant un organe local ou régional élu*", Propuestas de enmienda a la Carta del Congreso, Anexo 2 de la Recomendación 56 (1999).

⁷⁵⁴ PELLISE, C., "El Comité de las Regiones", Informe Comunidades Autónomas 1996, Vol. 1, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997, p. 488.

⁷⁵⁵ Sobre esta cuestión se volverá al tratar el estatuto jurídico de los miembros suplentes.

administraciones"⁷⁵⁶.

Finalmente, otro problema relativo a la exigencia de legitimidad democrática de los miembros del CdR es el que se plantea cuando, durante el período que dura su mandato en el Comité, pierden dicha legitimidad como consecuencia de la celebración de nuevas elecciones en el ente regional o local del que proceden. Si la pérdida del carácter electo, supone la obligación de dimitir como miembro del CdR y dado que las elecciones regionales y locales de los Estados miembros se producen en diferentes momentos, esta solución implicará que la composición efectiva del Comité variará continua y bruscamente lo que, como ya se ha señalado, puede hacer peligrar su buen funcionamiento⁷⁵⁷. Para paliar estos problemas, la propuesta del CEMR a la CIG de 1996 añadía a la regulación del CdR contenida en el Tratado la exigencia de que "*un membre ayant perdu un tel mandat ne pourra continuer à être membre du Comité plus de six mois*"⁷⁵⁸. Al establecerse un período transitorio para nombrar al nuevo representante, se evitarían las disfunciones que podrían provocar los cambios inmediatos y se garantizaría una cierta continuidad en las actuaciones del órgano. Tampoco esta propuesta ha sido recogida por el Tratado de Amsterdam.

Cabe señalar que, en la práctica, desde la primera formación del CdR casi todos los Estados asumieron que la legitimidad democrática constituía un requisito necesario para los candidatos que se propusieran como miembros titulares⁷⁵⁹. Esta situación se ha visto

⁷⁵⁶ ROJO SALGADO, A., *La exigencia de participación...*, op. cit., p. 167.

Desde esta perspectiva, por ejemplo, los Länder alemanes o las Comunidades Autónomas españolas han propuesto como miembros suplentes a personas que no ocupan cargos electos sino puestos de libre designación.

⁷⁵⁷ Los cambios pueden ser únicamente de la identidad del representante o también del ente del que procede dado que, como se ha señalado en el primer apartado, algunos Estados miembros tienen en cuenta factores de equilibrio político al decidir la propuesta que debe formularse al Consejo. En la medida en que este equilibrio político interno se haya visto afectado por las elecciones locales o regionales, estos cambios pueden influir la composición del Comité.

En este sentido, C. PELLISÉ señala que "*la incesante celebración de elecciones regionales o locales en uno u otro Estado miembro ha provocado que, de forma permanente, haya una proporción bastante importante de escaños que no tienen un representante. Ello se debe no solamente a que en muchas ocasiones la propuesta por el gobierno de un Estado viene precedida de una negociación, influenciando en la misma la eventual celebración de elecciones generales, sino también por el hecho de que el nombramiento debe ser efectuado por el Consejo de Asuntos Generales. Se genera entonces una situación de inestabilidad que puede llegar a influir de forma negativa en la labor del CdR*", vid. PELLISÉ, C., "El Comité de las Regiones", en *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1996, p. 492.

⁷⁵⁸ Doc. "L'Europe que nous voulons: Démocratique, décentralisée et respectueuse de la diversité", Propositions d'amendements au Traité, CEMR, disponible en <http://www.kenpubs.co.uk/cemr/Brocamfr.html>, 19.03.1998.

⁷⁵⁹ En este sentido, P.A. FERAL afirma que "*le résultat définitif de la composition du Comité des régions est rassurante quant à sa représentativité et légitimité politique*", FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p.

confirmada con la renovación de la composición del Comité en Enero de 1998. Como ya se ha señalado, no ocurre lo mismo respecto a los miembros suplentes que, en algunos casos, no gozan de tal legitimidad.

Según se desprende del Estudio El Proceso de selección de los miembros del CDR: Procedimiento aplicable en los diferentes Estados miembros⁷⁶⁰ y de la efectiva composición del Comité desde su creación⁷⁶¹, los Estados miembros han adoptado las siguientes posiciones respecto a esta cuestión:

- Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Suecia y Reino Unido: todos los miembros titulares y suplentes son representantes elegidos por sufragio universal directo⁷⁶².
- Países Bajos y Portugal: todos los miembros titulares y suplentes son representantes electos o son políticamente responsables ante una asamblea con legitimidad democrática directa. En el caso de Finlandia, se distingue entre los representantes de entes locales, que cumplen estos requisitos, y los representantes regionales que son todos políticamente responsables ante una asamblea compuesta por miembros de los consejos locales quienes sí han sido elegidos por sufragio universal directo.
- Alemania y Austria: todos los miembros titulares son representantes elegidos por sufragio universal directo o son políticamente responsables ante una Asamblea directamente elegida. No todos los miembros suplentes cumplen

28.

⁷⁶⁰ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra.

⁷⁶¹ Decisión del Consejo de 26 de enero de 1994, por la que se nombran miembros del Comité de las Regiones para el período del 26 de enero de 1994 al 25 de enero de 1998, DOCE L 31, de 4.02.94, pp. 29-46, Decisión del Consejo de 23 de enero de 1995, por la que se nombran miembros titulares y suplentes del Comité de las Regiones, DOCE L 25, de 2.02.95, pp. 20-24; Decisión del Consejo de 26 de enero de 1998, por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 1998 y el 25 de enero de 2002, DOCE L 28, de 4.02.98, pp. 19-40.

⁷⁶² Cabe señalar que, en el caso de Luxemburgo, la primera composición del CdR incluía un miembro suplente que no tenía carácter electo pero sí era responsable ante una asamblea elegida por sufragio universal directo. En cualquier caso, este suplente "*abandonará el cargo al producirse la renovación de la delegación del CDR*", doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 16.

Es necesario recordar también que, en el Reino Unido, ésta no fue una cuestión pacífica. Sin embargo, como ya se ha señalado, finalmente, la exigencia del carácter electo de los miembros se impuso por el Parlamento Británico en la ley de ratificación del Tratado de Maastricht.

estos requisitos aunque, en el caso de Austria, "*se considera que esta situación se mantendrá por poco tiempo, hasta que se encuentre un nuevo candidato*"⁷⁶³.

- España: todos los miembros titulares son representantes elegidos por sufragio universal directo. Algunos miembros suplentes carecen de legitimidad democrática directa pero se considera que, "*en tanto que cargos políticos, responden políticamente ante una asamblea elegida por sufragio universal directo*"⁷⁶⁴.

- Italia: todos los candidatos titulares y suplentes propuestos por el Gobierno de este Estado eran, en ese momento, representantes elegidos por sufragio universal directo o políticamente responsables ante una asamblea elegida por sufragio universal directo. Sin embargo, es posible que durante su mandato como miembros del Comité pierdan esta legitimidad democrática sin que por ello renuncien a esta condición.

- Grecia: entre los miembros titulares del primer mandato, se incluía uno que no era un representante elegido por sufragio universal directo. En cuanto a los suplentes, algunos han dejado de ser representantes electos o responsables ante una Asamblea elegida democráticamente como consecuencia de la celebración de nuevas elecciones. Ahora bien, todos los miembros griegos que se han incorporado al Comité en Enero de 1998 ostentan cargos electos⁷⁶⁵.

El silencio del Tratado de Amsterdam respecto a la exigencia de legitimidad democrática de los miembros del CdR y las dificultades que, según se ha señalado, rodean a esta cuestión no han hecho variar la opinión del Comité a este respecto. Prueba de ello es que el nuevo proyecto de Resolución del CdR sobre la próxima Conferencia Intergubernamental prevé que "*para el nombramiento de los miembros del Comité debe exigirse la condición de*

⁷⁶³ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 18.

⁷⁶⁴ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 10.

⁷⁶⁵ El Estudio del CdR indica que en la propuesta de 1998 se incluyen más "nomarchis" (prefectos de los nomoi) dado que ahora éste es un cargo de carácter electo. Cabe recordar que hasta hace poco los nomarchis eran designados por el Ministro del Interior. La reforma de este sistema permite concederles una mayor representación. Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 8.

que sean titulares de un mandato democrático en un ente regional o local o que sean políticamente responsables ante una asamblea elegida por sufragio universal y directo"⁷⁶⁶.

b) La exigencia de independencia

"Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad" (Art. 263, pár. 4º, TCE)

Esta disposición reproduce en sus mismos términos los artículos 213.2, pár.1º, TCE, relativo a la Comisión, 247.4, pár. 1º, TCE, relativo al Tribunal de Cuentas y 258, pár. 3º, TCE, relativo al CES⁷⁶⁷. Con respecto al CdR, el principal problema que se ha planteado en torno a este párrafo del art. 263 TCE es la dificultad que supone conciliar la exigencia de independencia y la prohibición de mandato imperativo con el requisito de que los miembros del Comité sean "*representantes de los entes regionales y locales*" según se deriva del párrafo 1º del mismo artículo⁷⁶⁸. Esta contradicción puede salvarse, al menos en parte, si se examina cuál es la función que cumplen los párrafos 1º y 4º del art. 263 TCE. Desde esta perspectiva, cabe deducir que, el primero, únicamente pretende definir qué tipo de individuos podrán ser elegidos como miembros del CdR y, el segundo, se refiere a una obligación de comportamiento una vez han sido nombrados.

Efectivamente, al igual que el art. 213.1 TCE dispone que los miembros de la Comisión son elegidos "*en razón de su competencia general*" y el art. 247.2 TCE que los "*miembros del Tribunal de Cuentas serán elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos países a las instituciones de control externo o que estén*

⁷⁶⁶ Punto 5.5 del Proyecto de Resolución de 6 de mayo de 1999, doc. CDR 54/99 rev. 1.

⁷⁶⁷ La similitud es total con esta última disposición. En el caso de la Comisión y del Tribunal de Cuentas la prohibición de "*mandato imperativo*" se sustituye por la previsión de que sus miembros "*en el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo*", art. 213.2, pár. 2º, y art. 247.4, pár. 2º, TCE, respectivamente.

⁷⁶⁸ Lo mismo ocurre en el caso del CES, dado que el art. 257, pár. 2º, TCE se refiere a "*representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social*". Véase, a este respecto, ALONSO GARCIA, R., Derecho Comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la CE, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Col. Ceura, Madrid, 1994, p. 185; MANGAS MARTIN, A., "Los órganos auxiliares. Medios...", op. cit., p. 139.

especialmente calificadas para esta función", el art. 263, pár. 1º, TCE prevé que los miembros del CdR serán "*representantes de los entes regionales y locales*". Se trata de un requisito para ser designado miembro del Comité, es decir, los Estados miembros deberán proponer individuos que, en función de lo que se ha establecido en el apartado anterior, gocen de tal representación. Para poder ser elegido miembro de la Comisión o del Tribunal de Cuentas, el Tratado impone además que se "*ofrezcan garantías plenas de independencia*"⁷⁶⁹ pero, en el caso del CdR, ni los arts. 263 a 265 TCE ni el Reglamento Interno del órgano prevén nada al respecto⁷⁷⁰. De hecho, cabe afirmar que, si el párrafo 4º del art. 263 TCE guarda un claro paralelismo con las disposiciones relativas a la Comisión o el Tribunal de Cuentas, el párrafo 1º de la citada disposición relativa al CdR se asemeja, más bien, a lo dispuesto en el párrafo 1º del art. 203 TCE, relativo a la composición del Consejo. Según esta disposición, el Consejo se compone "*por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al gobierno de dicho Estado miembro*". El requisito para ser representante del Estado en el seno del Consejo es el hecho de tener rango ministerial según el ordenamiento jurídico interno. En el caso del CdR, sólo los que puedan ser considerados como representantes de los entes regionales y locales, es decir, aquellos que cumplan determinadas funciones dentro del Estado, podrán ser miembros del Comité⁷⁷¹.

En cuanto a la exigencia de actuar con absoluta independencia, algunos autores consideran que "*pretende más evitar la rigidez que podría derivarse de instrucciones imperativas procedentes de los órganos administrativos o políticos de las colectividades territoriales (...) y sobre todo de las asociaciones de entidades locales o regionales que*

⁷⁶⁹ Artículo 157.1 TCE. El art. 188B.2 TCE establece respecto del Tribunal de Cuentas que sus miembros "*deberán ofrecer absolutas garantías de independencia*".

⁷⁷⁰ El Reglamento Interno del CdR fue establecido por este órgano en su tercera sesión plenaria, los días 17 y 18 de mayo de 1994 y aprobado por el Consejo de la Unión Europea en su reunión nº 1759, el 25 de mayo de 1994, DOCE L 132 de 27.05.1994, pp. 49-54. En el Capítulo 4 del Reglamento (arts. 14 a 18), relativo a los miembros del Comité, no se hace ninguna referencia expresa a la exigencia de independencia prevista por el Tratado.

⁷⁷¹ Como señala C. PELLISE, "*el CdR tiene rasgos próximos con las dos instituciones políticas de la Unión Europea: el Consejo de la Unión Europea (sus miembros tienen competencias ejecutivas en su respectivo territorio) y el Parlamento Europeo (sus miembros son electos)*", PELLISE, C., "El Comité de las Regiones, órgano político...", op. cit., p. 615.

A este respecto, el propio Comité ha señalado que "*la condición de miembro del CDR es, por definición, una actividad secundaria*", Punto III.2.1 de la Declaración de Intenciones anexa al Programa Político, doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt.11.

contradecir el carácter de representación de intereses regionales del nuevo órgano"⁷⁷². Es decir, la exigencia de independencia y la actuación en interés de la Comunidad no excluyen que el CdR sea un órgano de representación de los entes regionales y locales⁷⁷³.

Para que adquiriera pleno sentido la independencia que el Tratado impone a los miembros del CdR, debe tenerse en cuenta que no todos los entes regionales y locales de los Estados miembros tienen acceso directo al Comité. Cabe aplicar al CdR las consideraciones que señalaba J.P. TEISSEIRE respecto del CES, en el sentido de que los miembros de este último "*sont désignés à titre personnel, en raison de leur représentativité d'un secteur ou d'une catégorie de la vie économique et sociale et non comme délégués des organisations dont ils sont membres. Dans ces conditions, ils ne sont pas nécessairement des experts, d'autant que leur nombre limité ne permettrait pas d'assurer une représentation adéquate de tous les secteurs. Ils sont donc appelés à assurer une certaine représentation polyvalente*"⁷⁷⁴. Si los miembros del CdR actuaran bajo el *mandato imperativo* de los entes de procedencia, ello implicaría la discriminación de aquellos entes que no tuviesen una presencia directa en el mismo.

La independencia que se exige a los miembros del Comité viene a reforzar la conclusión de que, según el Tratado, el CdR es un órgano de representación de los entes regionales y locales considerados en su conjunto y no particularmente⁷⁷⁵. En este punto, el CdR se diferencia del Consejo, ya que, mientras los miembros del Consejo defienden la postura del Estado que representan, los miembros del CdR ostentan una representación *polivalente* porque no deben defender los intereses de un ente regional o local concreto sino

⁷⁷² PEREZ TREMPES, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p. 332.

En el mismo sentido, J. RODRIGUEZ-ARANA se refiere a que los miembros del CdR "*gozarán de independencia funcional*", RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "La participación de las organizaciones públicas...", op. cit., p. 23.

⁷⁷³ Nuevamente, cabe recordar que el objetivo del Comité es precisamente permitir su participación en el proceso de construcción europea.

⁷⁷⁴ TEISSEIRE, J.P., "Le Comité Economique et Social: organe accessoire ou...", op. cit., p. 70.

⁷⁷⁵ Ésta es también la interpretación que se ha acogido al analizar la cuestión del equilibrio entre los entes locales y regionales en la composición del Comité.

los que se derivan de la heterogénea realidad regional y local de los Estados miembros⁷⁷⁶.

Ahora bien, es preciso señalar que, en la práctica, existen diferentes factores que dificultan la plena independencia de los miembros del Comité. Primeramente, como se vió en el epígrafe anterior, el método previsto para su elección depende totalmente de los Estados miembros y del Consejo. Como señalan M.F. LABOUZ, L. BURGORGUE-LARSEN y T. DAUPS, *"les Etats directement -s'agissant du choix des membres proposés- ou indirectement -par l'intermédiaire du Conseil de l'Union, pour la nomination proprement dite et l'approbation du règlement intérieur- détiennent les clés du bon fonctionnement du Comité, voire de sa paralysie"*⁷⁷⁷. La necesidad de garantizar en lo posible la independencia de los miembros del CdR, para poder defender los intereses regionales y locales, podría ser un argumento más a favor de modificar dicho procedimiento dando un mayor protagonismo a los propios entes regionales y locales o a las asociaciones nacionales de los mismos⁷⁷⁸.

En segundo lugar, según afirma E. BASSOT, aunque el párrafo 4º del art. 263 TCE tiene un contenido común en derecho parlamentario, resulta difícilmente aplicable a *"un organe non pas composé de représentants élus directement à ce titre, mais de délégués censés représenter leur collectivité régionale ou locale. On imagine mal, en effet, que le représentant d'une région, surtout si ce dernier provient d'un gouvernement régional, défende son opinion personnelle au sein du CdR, contre l'avis de sa région"*⁷⁷⁹. Cabe añadir también a este respecto

⁷⁷⁶ Parece que el problema sólo existe para aquellos entes que no han obtenido una presencia directa en el CdR. Es decir, teniendo en cuenta que todos los Länder alemanes y austríacos, las comunidades y regiones belgas y las Comunidades Autónomas españolas han obtenido puestos de miembros titulares y suplentes, cabría plantear que, en estos casos, la exigencia de independencia no sería necesaria para garantizar la defensa equilibrada de sus intereses. Sin embargo, es necesario señalar que precisamente estos representantes suman un número significativo de los miembros que han correspondido a los entes regionales en el Comité y que, por tanto, deberán asumir también la defensa de los intereses de aquellas regiones de otros Estados miembros que carecen de esta presencia directa y de fuerza suficiente dentro del Estado en cuestión.

⁷⁷⁷ LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le Comité des régions: gardien...", op. cit., p. 2.

⁷⁷⁸ Según se señala en las Conclusiones del Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del CdR sobre *"Los poderes regionales y locales, actores de la Unión Política Europea"*, Ponente J. BLANC, para reforzar la legitimidad política y democrática del Comité de las Regiones es necesario *"garantizarle su autonomía política a través del modo de designación de sus miembros, que deberían ser designados a propuesta de las entidades que representan o de las asociaciones representativas de esas entidades"*, doc. CDR 282/96 fin, Bruselas, 14 de octubre de 1996, punto 2 a), pár. 5º.

⁷⁷⁹ BASSOT, E., "Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p. 736.

También en este sentido, M. PEREZ GONZALEZ afirma que la prohibición de mandato imperativo *"no impedirá en la práctica la disposición por lobbies o bloques cerrados"*, PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas

que, si bien por un lado, la exigencia de legitimidad democrática confiere una mayor autonomía a los miembros del CdR⁷⁸⁰, por otro, dado que sus electores se circunscriben al ámbito territorial de un determinado ente local o regional, cabría pensar que la tendencia de estos representantes será la de defender los intereses de este ente en particular.

Frente a estos inconvenientes, resulta también evidente que las garantías de independencia son aún menores si se trata de miembros que pertenecen a la estructura desconcentrada de la Administración Central del Estado o al aparato administrativo del propio ente regional o local. Según afirma A. MANGAS, los miembros del CdR deberán ser *"representantes que hayan asumido, por mandato popular, responsabilidades directas en la formación de la voluntad de los entes regionales y locales. Justamente, porque esa voluntad regional y local es la que se quiere asociar al proceso de formación de la voluntad comunitaria y, a ello debe cooperar el Comité de las Regiones"*⁷⁸¹.

La independencia de los miembros del CdR debe interpretarse, por tanto, de manera conforme a la naturaleza política de este órgano y su función dentro del entramado institucional comunitario⁷⁸². Desde esta perspectiva, el Presidente del CdR, Sr. M. DAMMEYER, en su discurso ante la Sesión Plenaria constitutiva del Segundo mandato del Comité, afirmaba que *"nous sommes tous responsables des intérêts de nos régions et communes. Mais il nous importe aussi de nous entendre avec les autres membres. Nous travaillons dans nos familles politiques. Nous coordonnons notre travail avec les collègues de nos Etats membres respectifs. Nous participons à des groupes interrégionaux. Et nous*

observaciones sobre...", op. cit., p. 49.

De hecho, este problema es la consecuencia directa de la dualidad que sigue la regulación relativa a la composición del Comité y que, como se viene afirmando, lo acerca por un lado al Consejo y, por otro lado, a la Comisión o al Tribunal de Cuentas.

⁷⁸⁰ Como señala M. GARCIA-PELAYO, según la doctrina democrática de la representación, *"el representante no está sujeto a mandato imperativo. Los electores le otorgan su confianza, pero no le dan instrucciones; el elegido no es un mandatario. Estos principios derivan del hecho de que el diputado lo es de toda la nación y no de una fracción de ella (...). El sentido mismo del representante lleva consigo que dentro de la esfera en que ha de moverse esté libre de influjos para sus decisiones, pues lo propio de la representación es que el representante posea un poder discrecional en virtud del cual, y dentro de su propia competencia, actúe por su propia iniciativa, y bajo su exclusiva apreciación"*, GARCIA-PELAYO, M., Derecho constitucional..., op. cit., p. 182.

⁷⁸¹ MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p. 15.

⁷⁸² Véase lo establecido en el Capítulo anterior en torno a estas cuestiones.

coopérons au sein des associations européennes de régions et de communes"⁷⁸³. El cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo 4º del art. 263 TCE exige un diálogo entre los miembros del CdR y también, con los representantes de aquellos entes regionales y locales no presentes en el mismo.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que, además de exigir la independencia de los miembros del Comité, el Tratado prevé también que éstos actuarán "*en interés general de la Comunidad*" (art. 263, pár. 4º, in fine, TCE). Como afirma P.A. FERAL, esta exigencia resulta sorprendente dado que "*ce qui est tout à fait compréhensible de la part des membres de la Commission européenne qui dans leur collégialité, agissent comme les garants de l'intérêt général communautaire, l'est beaucoup moins de la part de représentants des collectivités régionales et locales*"⁷⁸⁴. Sin embargo, si se acepta la premisa de que la participación de los representantes regionales y locales en el proceso de integración europea forma parte del interés general de la Comunidad, este punto del Tratado adquiere cierta lógica⁷⁸⁵. Desde esta perspectiva, cabe concluir que el carácter independiente de sus miembros y el deber de actuación en interés general de la Comunidad son las bases que permiten al CdR cumplir su función "*dar al proceso de toma de decisiones europeo una perspectiva regional y local. Encarnar la diversidad de la identidad europea*"⁷⁸⁶.

c) Duración del mandato, privilegios e inmunidades y régimen de incompatibilidades de los miembros del CdR

Los miembros del Comité son nombrados por un período de cuatro años y su mandato

⁷⁸³ Discurso pronunciado en la sesión plenaria constitutiva del segundo mandato del Comité de las Regiones, 18/19 de febrero de 1998, doc. CDR 18/98, anexo II.

⁷⁸⁴ FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 35.

⁷⁸⁵ En este sentido, J. ZABALA afirma que "*las Regiones deben considerarse como portadoras de un interés comunitario bajo el perfil del desarrollo de la democracia y del asentamiento de la constitución europea en las múltiples realidades de Europa*", ZABALA OTEGUI, J., "La participación regional en el proceso...", op. cit., p. 209. Véase también, a este respecto, el epígrafe dedicado a la relación entre el CdR y el déficit democrático de la U.E. en el Capítulo I del presente trabajo.

⁷⁸⁶ Doc. F CDR 7423-98 D ES.DOC

es renovable⁷⁸⁷. Según el art. 15.1 del Reglamento Interno del CdR, el mandato de un miembro del Comité sólo podrá terminar, antes del período de cuatro años, "*por dimisión, fallecimiento o fuerza mayor. El sucesor será nombrado por el tiempo que falte para terminar su mandato*"⁷⁸⁸. No se prevé la posibilidad de que los miembros del CdR puedan ser cesados en el ejercicio de sus funciones por otra institución lo que se corresponde bien con su carácter independiente. Ahora bien, el punto 2 del citado art. 15 dispone que "*toda dimisión deberá notificarse al Presidente, quien informará al Consejo. Este tomará constancia de la existencia de la vacante y pondrá en marcha el procedimiento de sustitución*"⁷⁸⁹. Por tanto, la designación del nuevo miembro deberá realizarse siguiendo el procedimiento de elección previsto en el Tratado y que ha sido objeto de estudio en el primer apartado de este Capítulo. Esta regulación coloca al CdR en una situación de clara dependencia respecto del Consejo y supone, como se ha señalado reiteradamente, un obstáculo para su buen funcionamiento.

En cuanto a los privilegios e inmunidades, el art. 17 del Reglamento Interno prevé que "*los privilegios e inmunidades de los miembros titulares y suplentes estarán regulados por el artículo 11 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas*". Según esta disposición, "*los representantes de los Estados miembros que participen en los trabajos de las instituciones de las Comunidades, así como sus consejeros y expertos técnicos, gozarán, en el ejercicio de sus funciones y durante sus desplazamientos al lugar de reunión o cuando regresen de éste, de los privilegios, inmunidades y facilidades habituales. El presente artículo se aplicará igualmente a los miembros de los órganos consultivos de las Comunidades*"⁷⁹⁰. En opinión de A. MANGAS, esta disposición permite deducir que "*los miembros del Comité de las Regiones, así como sus funcionarios y agentes (...) gozan en cada uno de los Estados miembros, y aun después de haber cesado en sus funciones, independientemente de su nacionalidad, de inmunidad de jurisdicción respecto de los actos*

⁷⁸⁷ Vid. art. 263, pár. 3º, TCE, cit. supra.

⁷⁸⁸ Reglamento Interno del CdR, DOCE L 132, de 27.05.1994, pp. 50-51.

⁷⁸⁹ Ibid.

⁷⁹⁰ Art. 11 del Protocolo sobre Privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas.

realizados con carácter oficial"⁷⁹¹.

En relación con los privilegios e inmunidades es preciso hacer referencia al régimen de dietas que pueden disfrutar los miembros del Comité. El art. 258, pár. 4º, TCE, relativo al CES, prevé que *"el Consejo establecerá, por mayoría cualificada, las dietas de los miembros del Comité"*. En las disposiciones del Tratado relativas al CdR no se prevé nada sobre esta cuestión. Es el Reglamento Interno del CdR el que en su art. 18 prevé que *"la Mesa adoptará normas de aplicación para los gastos de viaje y estancia de los miembros, respetando las disposiciones adoptadas en el marco del procedimiento presupuestario"*. Como afirma P.A. FERAL, aunque las diferencias entre la regulación relativa al CES y al CdR, parecen indicar una mayor autonomía de este último para fijar el régimen de dietas aplicable a sus miembros, en la práctica, el poder de decisión del CdR se halla limitado por el estricto marco presupuestario que fijan el Parlamento Europeo y el Consejo⁷⁹².

El cobro de las dietas de los miembros del CdR ha sido uno de los puntos en que se han manifestado las reticencias del Parlamento Europeo respecto al Comité⁷⁹³ y fue objeto de críticas por el Tribunal de Cuentas en su Informe Anual relativo al ejercicio de 1996⁷⁹⁴. Las irregularidades detectadas por el Tribunal consisten en el reembolso de billetes antes del regreso, lo que está prohibido por el Reglamento Financiero de la Unión Europea (punto 17.9 del Informe), el cobro de billetes de clase preferente, cuando la normativa exige que se trate de *"billetes de clase inmediatamente inferior a la primera"* (punto 17.10), la acumulación de dietas de viaje y de reunión en un mismo día (punto 17.18) y la falta de correspondencia entre los reembolsos efectuados y las listas de asistencia (punto 17.19). Para superar esta situación, la Mesa del Comité decidió completar y modificar la normativa existente con una nueva

⁷⁹¹ MANGAS MARTIN, A., "El sistema institucional", op. cit., p. 101.

⁷⁹² Según señala el citado autor, *"d'une part, le Parlement européen, réfractaire à l'idée que les membres du Comité puissent bénéficier d'indemnités proches de celles qu'il réserve à ses propres membres et, d'autre part, le Conseil, gardien vigilant d'un équilibre bien pensé entre les deux organes consultatifs et par là même entre les deux régimes financiers applicables aux membres respectifs de ces organes"*, FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 39.

⁷⁹³ Vid. Decisión del Parlamento Europeo por la que se aprueba la gestión en la ejecución del presupuesto para el ejercicio 1994, DOCE C 166, de 10.06.1996, p. 190.

⁷⁹⁴ Vid. DOCE C 348, de 18.11.1997, pp. 385-387. Este Informe será examinado con más detalle en el siguiente Capítulo al tratar las relaciones del CdR con el Tribunal de Cuentas.

Reglamentación relativa al reembolso de los gastos de transporte y a las dietas de estancia y de viaje que entró en vigor el 1 de abril de 1999⁷⁹⁵.

El estudio de las incompatibilidades que puede generar la condición de miembro del CdR debe realizarse diferenciando la regulación anterior y posterior al Tratado de Amsterdam.

El TUE no incluía ninguna incompatibilidad específica en los arts. 198A a 198C TCE. Tampoco el Reglamento Interno del CdR se refiere a este tema. A este respecto, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 18 de noviembre de 1993, señalaba "*que los miembros de los parlamentos nacionales y de los gobiernos de los Estados miembros no deberían ser al mismo tiempo integrantes del Comité de las Regiones*"⁷⁹⁶ pero la regulación vigente no lo imponía. Tampoco se extendió a los miembros del CdR la incompatibilidad, prevista en el art. 6 del Acta de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, que impide a los miembros del CES ser a la vez eurodiputados. Según P. VERHOEVEN, a pesar de la ausencia de disposición expresa a este respecto, desde un principio debería haberse realizado una interpretación analógica⁷⁹⁷. Sin embargo, el silencio supone un serio problema para determinar el régimen de incompatibilidades de los miembros del Comité porque, como afirma P.A. FERAL, "*en droit électoral, une incompatibilité ne se présume pas. Autrement dit, il faut qu'elle soit expressément consacrée et délimitée par un texte*"⁷⁹⁸. En la práctica, cabe señalar que, aunque algunos miembros han dimitido al ser elegidos eurodiputados, no siempre se ha adoptado esta postura⁷⁹⁹.

⁷⁹⁵ Doc. R/CDR 14/99 pt. 9.

La nueva reglamentación intenta superar los problemas detectados por el Tribunal de Cuentas. Así, por ejemplo, se intenta delimitar con más detalle el cobro y la cuantía de las dietas de estancia (art. 3) y de las dietas de viaje (art. 4) y se establece, como requisito para el reembolso, la obligación de "*firmar la lista de asistencia oficial de cada reunión o día de reunión*" (art. 6). Sin embargo, se mantiene la posibilidad de cobrar los gastos del regreso antes de que éste se produzca, aunque se exige que puedan aportarse los documentos acreditativos de ambos trayectos y, en el caso de billetes de avión, la tarjeta de embarque del trayecto de ida, (art. 2).

⁷⁹⁶ Punto 10 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de noviembre de 1993, sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones, DOCE C 329, de 6.12.1993, p. 281.

⁷⁹⁷ Vid. VERHOEVEN, P., *Droit de la Communauté...*, op. cit., p. 226.

⁷⁹⁸ FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 191

⁷⁹⁹ La delegación española en el CdR incluía, hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, un miembro suplente que era a la vez eurodiputado.

El Tratado de Amsterdam incluye en el párrafo 4º del art. 263 TCE la precisión de que *"ningún miembro del CdR podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo"*. Finalmente, se ha optado por recoger esta incompatibilidad en el propio Tratado pero siguen sin establecerse otras incompatibilidades como las relativas a la condición de parlamentario nacional o de miembro del gobierno del Estado que, como se ha señalado, proponía el Parlamento Europeo en su resolución de noviembre de 1993⁸⁰⁰.

d) Los miembros suplentes

"En caso de no poder asistir a un Pleno, los miembros titulares podrán ser sustituidos por suplentes de su propia delegación nacional. Cada suplente únicamente podrá aceptar la delegación de un solo miembro titular. El suplente ejercerá todas las atribuciones de los miembros titulares durante la reunión de que se trate. La delegación de voto deberá notificarse a la Secretaría General. La Mesa establecerá las normas relativas a la participación parcial en el Pleno de los miembros suplentes con el debido mandato" (art. 14 del Reglamento Interno del CdR)

Los suplentes pueden sustituir a los miembros titulares en el desarrollo de las actividades que éstos realizan en el seno del CdR. Según disponen el citado art. 14 y el art. 27.2 del Reglamento Interno, los miembros suplentes podrán sustituir a un miembro titular de la misma delegación nacional en el Pleno y en las Comisiones, respectivamente⁸⁰¹. También se permite que un suplente sea designado como ponente de una propuesta de dictamen o resolución. En estos supuestos, *"podrá asistir a la sesión del Pleno en cuyo orden del día se incluya el dictamen que le compete aun cuando el miembro titular del que es suplente también asista a la reunión"*⁸⁰². Sin embargo, la posibilidad de suplencia se excluye en las Reuniones de la Mesa.

En el ejercicio de sus funciones como suplentes, estos miembros del CdR gozarán de

⁸⁰⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones, DOCE C 329, de 6.12.1993, p. 281.

⁸⁰¹ Según las Instrucciones de la Mesa relativas a la aplicación del Reglamento Interno, en el caso del Pleno *"el nombramiento de los suplentes podrá limitarse (...) a determinadas sesiones del Pleno"*. En cualquier caso, la delegación de voto siempre deberá ser por escrito y notificarse a la Secretaría General del Comité con anterioridad, doc. CDR 117/97 fin, cit. supra.

⁸⁰² Doc. CDR 117/97 fin, cit. supra.

los mismos privilegios e inmunidades que los miembros titulares. Asimismo tendrán derecho al cobro de los gastos de viaje y de estancia generados por su participación en las actividades del Comité en las mismas condiciones que los miembros titulares.

La existencia de miembros suplentes en el CdR es un aspecto que carece de paralelo en las disposiciones del Tratado relativas al resto de la estructura orgánica comunitaria⁸⁰³. Podría considerarse que su origen se halla en las disposiciones relativas al CES, concretamente, en el hecho de que el procedimiento para elegir a los miembros de este órgano prevé que los Estados propongan al Consejo una lista con doble número de candidatos que puestos les corresponden. En la regulación relativa al CdR, esta norma habría inspirado la inclusión de una lista de suplentes paralela a la de titulares. Ahora bien, cabe señalar que la existencia de suplentes es una previsión que se adecua muy bien a las especificidades que, como se ha venido señalando, caracterizan la composición del Comité⁸⁰⁴.

Según se ha indicado, uno de los principales problemas a los que se enfrenta este órgano comunitario es el de la falta de "*asistencia de los miembros*"⁸⁰⁵ a sus reuniones. El establecimiento de una lista de miembros suplentes al mismo tiempo que la de los miembros

⁸⁰³ Concretamente, las disposiciones del Tratado relativas al CES no se refieren a la posibilidad de designar suplentes. Ahora bien, el Reglamento Interno aprobado por este órgano comunitario en junio de 1994 contiene algunas disposiciones a este respecto. Primero, los arts. 53 y 54 prevén la posibilidad de que los miembros del CES puedan, primero, delegar su voto en otro miembro del Comité y, segundo, pedirle que les sustituya en una reunión de sección o de grupo de estudio a la que no puedan asistir. Por tanto, la ausencia justificada de un miembro del CES puede suplirse con la representación de otro miembro del órgano. Además el art. 17 del Reglamento Interno se refiere explícitamente a la posibilidad de que un miembro del CES delegue en "*un suplente para que le represente en los trabajos de los grupos de estudio a que pertenezca*". En estos casos, "*el suplente ejercerá en el seno de los grupos de estudio las mismas funciones que las del miembro al que reemplaza*". Los requisitos que se imponen para poder ser designado como miembro suplente son ser "*nacional del mismo Estado miembro y pertenecer al mismo sector económico y social que el miembro del Comité*". Aunque estos suplentes pueden ser nombrados por un período igual al mandato del miembro del CES que los designa, a diferencia de lo que sucede con los miembros suplentes del CdR, no se les consideran miembros del CES en sentido estricto. Como señala el art. 17, p. 6, del Reglamento Interno del CES, "*este procedimiento viene a ser un modo suplementario de brindar a personas no pertenecientes al Comité la posibilidad de participar en sus trabajos preparatorios*". El Reglamento Interno del CES aparece publicado en el DOCE L 257, de 5.10.1994, pp. 32-53.

⁸⁰⁴ En este sentido, cabe destacar que el CPLRE también conoce esta figura de los miembros suplentes. El art. 2.3 de la Carta Estatutaria del Congreso prevé que "*chaque Etat membre peut envoyer un nombre de suppléants égal au nombre des représentants. Les suppléants sont membres des chambres au même titre que les représentants*", Carta estatutaria, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 14 de enero de 1994.

⁸⁰⁵ Para una visión general de la presencia de los miembros en las actividades del CdR véase la Tabla III, p. 229.

titulares⁸⁰⁶, en la medida en que aumenta la flexibilidad en la composición del Comité, favorece el funcionamiento del órgano.

Los Estados miembros no han seguido un criterio uniforme al configurar la lista de los candidatos a miembros suplentes del CdR. En algunos casos, los miembros titulares y suplentes proceden del mismo ente. Tal es, por ejemplo, la postura adoptada por Alemania, Austria, Bélgica, España y Portugal en lo que se refiere a los representantes regionales. Según el procedimiento adoptado en estos Estados miembros, para la configuración de la lista de candidatos al CdR, cada uno de los entes regionales del Estado⁸⁰⁷ tiene derecho a contar como mínimo con un miembro titular y un suplente en el Comité. Se trata de entes regionales con una amplia autonomía que ven así garantizada su plena presencia en el CdR. Sin embargo, por lo general, los Estados han utilizado la existencia de miembros suplentes para permitir el acceso directo al CdR de un mayor número de entes subestatales, proponiendo como candidatos suplentes a representantes de entes distintos de los que constaban en la lista de titulares⁸⁰⁸. Esta segunda postura se corresponde perfectamente con la independencia que se exige a los miembros del Comité⁸⁰⁹ y con la afirmación de que este órgano no representa a entes individualmente considerados sino, en general, los intereses regionales y locales. En cualquier caso, cabe señalar que ambas opciones tienen cabida en los términos utilizados por el primer párrafo del citado art. 14 del Reglamento Interno del CdR. Por un lado, esta disposición limita la posibilidad de sustitución a los miembros de "*la propia delegación nacional*" y, por otro lado, aunque cada suplente sólo podrá sustituir a un titular, no se impone que sea siempre al mismo⁸¹⁰.

⁸⁰⁶ Anexo II de las decisiones del Consejo de 26 de enero de 1994, 23 de enero de 1995 y de 26 de enero de 1998, DOCE L 31, de 4.02.1994, DOCE L 25, de 2.02.1995, DOCE L 28, de 4.02.1998.

⁸⁰⁷ Länder alemanes y austríacos, Comunidades y Regiones belgas, Comunidades Autónomas españolas y las regiones autónomas de las Azores y Madeira.

⁸⁰⁸ Por ejemplo, en la primera composición del Comité, La Coruña, Barcelona, Córdoba y Madrid, ocupaban los puestos de miembros titulares españoles representantes de los entes locales, y Valencia y las Provincias de Sevilla, Valencia y Guadalajara, los de miembros suplentes. En la lista aprobada en enero de 1998 son Valencia, Madrid, Barcelona y Langreo, los que han obtenido puestos como titulares y Sevilla, La Coruña, Gijón y la Provincia de Guadalajara como suplentes.

⁸⁰⁹ Véase la interpretación que se ha dado, en el apartado anterior, a este requisito establecido por el Tratado.

⁸¹⁰ Ni siquiera se limita a representantes de entes de la misma naturaleza, es decir, regionales o locales.

En cuanto a la necesidad de que los miembros suplentes del Comité sean cargos electos o sean responsables ante una asamblea elegida por sufragio universal directo, ya se ha señalado que algunos autores consideran que no cabe establecer diferencia alguna entre miembros titulares y suplentes a este respecto⁸¹¹. Frente a esta postura, cabe argumentar que las múltiples obligaciones que implica ostentar un cargo de carácter electo en un Estado miembro podrían impedir la participación eficaz en las actividades del Comité, por lo que el específico carácter de los suplentes podría favorecer una interpretación distinta a la de los miembros titulares en lo que se refiere a la exigencia de legitimidad democrática directa. Ahora bien, este último argumento sólo parece válido para aquellos supuestos en los que se garantiza la designación de un miembro titular y un suplente del mismo ente. En este caso, sí cabría afirmar que, al ser nombrado el suplente para sustituir a un miembro titular específico, si éste ostenta un cargo electo, la legitimidad democrática del CdR no se vería afectada si el suplente no lo fuera⁸¹². El problema que se plantearía en estos casos es el de la independencia de estos miembros suplentes. En este sentido, A. MANGAS refiriéndose a la propuesta española para la primera formación del CdR, afirmaba que *"en la propuesta gubernamental española figuran como suplentes de miembros titulares en representación de los entes regionales nueve personas que no son representantes electos(...). Todas esas personalidades son cargos administrativos (directores generales) o cargos políticos (consejeros o vicepresidentes sin mandato popular) y, por tanto, de designación discrecional por la administración regional (...). Ninguno de ellos tiene responsabilidad política individual ante una Asamblea regional. En definitiva, esas nueve propuestas hacen perder el efecto útil de la representatividad del Comité y de su existencia misma"*⁸¹³. A este respecto, cabe recordar que, en el Estudio del CdR sobre el Proceso de selección de sus miembros, se argumenta que se trata de cargos políticos y, por tanto,

⁸¹¹ Vid. MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p. 14.

Ésta ha sido también la opción escogida para el CPLRE. Según se deriva del art. 2 bis de su Reglamento Interno, la exigencia de que se trate de representantes *"disposant d'un mandat électif au sein de collectivités locales ou régionales ou d'un mandat de responsable direct devant un organe local ou régional élu"*, prevista en el art. 2, pár. 1º, de la Carta Estatutaria del Congreso, se aplica también a los miembros suplentes, véase el Reglamento Interno del CPLRE, Estrasburgo, 1997.

⁸¹² Cabe recordar, sin embargo, que según se ha indicado el Reglamento Interno del CdR no exige que el suplente siempre sustituya a un mismo titular.

⁸¹³ MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p. 14.

responsables ante una Asamblea democráticamente elegida⁸¹⁴.

En las siguientes Tablas se establece cuál ha sido la proporción de asistencia a las Sesiones Plenarias del Comité entre miembros titulares y suplentes. Aunque de manera general se constata una asistencia mayoritaria de los miembros titulares, la presencia de los suplentes es también significativa. Frente a la situación global que muestra la Tabla II, de la Tabla III se desprende que, en la delegación española, la presencia de miembros suplentes crece a medida que se reduce, progresivamente, la asistencia de miembros titulares⁸¹⁵.

TABLA III⁸¹⁶
Asistencia de los miembros a los Plenos del CDR

PLENO	Miembros Titulares	Miembros Suplentes
I, sesión de marzo de 1994	170	132
II, sesión de abril de 1994	138	57
III, sesión de mayo de 1994	112	52
IV, sesión de septiembre de 1994	115	49
V, sesión de noviembre de 1994	117	42
VI, sesión de febrero de 1995	136	39
VII, sesión de abril de 1995	126	44
VIII, sesión de julio de 1995	118	45
IX, sesión de septiembre de 1995	121	34
X, sesión de noviembre de 1995	132	39
XI, sesión de enero de 1996	131 ⁸¹⁷	42

⁸¹⁴ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 10.

⁸¹⁵ Si se tiene en cuenta que 17 miembros titulares son Presidentes de sus respectivas Comunidades Autónomas, esta conclusión se corresponde bien con las reflexiones que se han recogido en el presente apartado en torno a los problemas que supone la acumulación de funciones a nivel nacional y comunitario.

⁸¹⁶ La presente Tabla ha sido realizada con los datos que constan en MASCIA, M., Il Comitato delle Regioni nel sistema..., op. cit., p. 147, actualizados, desde septiembre de 1996 a marzo de 1999, en función de los datos que sobre la asistencia de los miembros constan en las Actas de las Sesiones Plenarias nº 14 a 28 del CdR, doc. CDR 334/96, doc. CDR 403/96, doc. CDR 20/97, doc. CDR 100/97, doc. CDR 196/97, doc. CDR 340/97, doc. CDR 419/97, doc. CDR 29/98, doc. CDR 73/98, doc. CDR 133/98, doc. CDR 204/98, doc. CDR 288/98, respectivamente.

⁸¹⁷ Este dato ha sido modificado conforme a la lista de miembros titulares presentes que figura en el Acta del 11º Pleno del Comité, 17/18 de enero de 1996, doc. CDR 26/96.

PLENO	Miembros Titulares	Miembros Suplentes
XII, sesión de marzo de 1996	160	40
XIII, sesión de junio de 1996	136 ⁸¹⁸	34 ⁸¹⁹
XIV, sesión de septiembre de 1996	135	41
XV, sesión de noviembre de 1996	137	34
XVI, sesión de enero de 1997	140	42
XVII, sesión de marzo de 1997	136	37
XVIII, sesión de junio de 1997	151	47
XIX, sesión de septiembre de 1997	132	44
XX, sesión de noviembre de 1997	131	38
XXI, sesión de febrero de 1998	174	60
XII, sesión de marzo de 1998	117	47
XXIII, sesión de mayo de 1998	146	59
XXIV, sesión de julio de 1998	147	55
XXV, sesión de septiembre de 1998	140	59
XXVI, sesión de noviembre de 1998	153	54
XXVII, sesión de enero de 1999	140	60
XXVIII, sesión de marzo de 1999	149	62

TABLA IV
Asistencia de los miembros españoles
a los Plenos del CdR⁸²⁰

PLENO	Miembros Titulares	Miembros Suplentes
I	20	21
II	9	13

⁸¹⁸ Según la lista de miembros titulares presentes que figura en el Acta del 13º Pleno del Comité, 12/13 de junio de 1996, doc. CDR 238/96.

⁸¹⁹ Según la lista de miembros suplentes presentes que figura en el Acta del 13º Pleno del Comité, 12/13 de junio de 1996, doc. CDR 238/96.

⁸²⁰ La presente tabla reproduce los datos que aparecen en el doc. AS/1197-5, Direction de l'Administration, du Personnel, des Finances, du Service juridique et du Greffe, Comité de las Regiones, p. 1; actualizados en función de las Actas correspondientes a los Plenos de noviembre de 1997, los seis Plenos de 1998 y los de Enero y marzo de 1999, Plenos XX a XVIII del CdR, doc. CDR 419/97, doc. CDR 29/98, doc. CDR 73/98, doc. CDR 133/98, doc. CDR 204/98, doc. CDR 288/98, doc. CDR 410/98, doc. CDR 488/98, respectivamente.

PLENO	Miembros Titulares	Miembros Suplentes
III	8	11
IV	6	13
V	10	11
VI	12	8
VII	6	10
VIII	5	5
IX	7	6
X	5	6
XI	6	5
XII	10	6
XIII	7	7
XIV	5	9
XV	5	10
XVI	5	10
XVII	1	10
XVIII	4	12
XIX	4	10
XX	6	10
XXI	8	13
XXII	2	11
XXIII	6	12
XXIV	3	8
XXV	5	11
XXVI	4	13
XXVII	6	12
XXVIII	3	12

II. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

Como se indicaba al introducir el presente Capítulo, el Tratado de Amsterdam refuerza la autonomía del CdR para decidir sobre su organización interna. El art. 198B TCE preveía que:

"El Comité de las Regiones designará de entre sus miembros al presidente y a la Mesa, por un período de dos años.

Establecerá su reglamento interno, que requerirá la aprobación del Consejo".

El nuevo art. 265 TCE mantiene en los mismos términos el párrafo 1º, pero modifica el párrafo 2º, reconociendo al Comité la competencia para aprobar su propio Reglamento Interno. Si se tiene en cuenta que el Tratado no contiene muchas precisiones en torno a la organización interna del CdR, la exigencia de que fuera el Consejo el competente para aprobar su Reglamento Interno suponía un total sometimiento del Comité a esta institución. Por el contrario, al modificarse este punto del Tratado, se dota al CdR de capacidad plena para autoorganizarse⁸²¹. Este reconocimiento es aún más importante si, a esta modificación de las disposiciones del TCE, se añade la derogación del Protocolo nº 16 según el cual:

"LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

HAN CONVENIDO la siguiente disposición que se incorporará como Anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:

El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones dispondrán de una estructura organizativa común" (Protocolo sobre el Comité Económico y Social y sobre el Comité de las Regiones, Anexo al TCE)

La vinculación con el CES pretendía evitar que la creación del CdR supusiera un gasto excesivo para la estructura orgánica comunitaria pero colocó a los dos órganos consultivos en una situación difícil y provocó serios problemas de funcionamiento.

La reforma del Reglamento Interno y la adopción de todas aquellas medidas necesarias para hacer efectiva la supresión de la Estructura Organizativa Común han sido temas objeto de discusión en el CdR desde la firma del nuevo Tratado el 2 de octubre de 1997 y,

⁸²¹ En este sentido, BASSOT, E., "Le Comité des Régions. Les Régions françaises et les Länder..", op. cit., p. 737.

El Reglamento Interno del CdR se ha publicado en el DOCE L 132, de 27.05.1994, pp. 49-54.

especialmente, con su entrada en vigor en mayo de 1999⁸²². La evolución de este proceso de reforma se tendrá en cuenta en la realización de las siguientes páginas pero, en la medida en que no se disponga de un texto definitivo al respecto⁸²³, las novedades se tratarán con carácter provisional.

En relación con lo anterior, es preciso señalar que de hecho el debate en torno al Reglamento interno del Comité ha sido una constante desde su creación. Las deficiencias del texto aprobado en 1994 llevaron, ya durante el primer mandato del Comité, a la creación de un grupo ad hoc, presidido por M. DAMMEYER, encargado de estudiar cuáles eran los puntos susceptibles de desarrollo y, en su caso, ulterior revisión⁸²⁴. Los trabajos de este Grupo permitieron la elaboración de numerosos informes y documentos en los que se completa el contenido de las disposiciones del Reglamento Interno. Como resultado de estos trabajos, la Mesa del CdR adoptó un texto de Instrucciones que completa las disposiciones del Reglamento Interno⁸²⁵. La importancia del tema y las modificaciones que, según se indicaba, introduce el Tratado de Amsterdam a este respecto han llevado a la decisión de que este Grupo ad hoc pase a convertirse en "*comisión ad hoc del Pleno (artículo 43 del Reglamento Interno) para la elaboración de un informe y proyecto de Reglamento, teniendo en cuenta lo establecido en el*

⁸²² En el Pleno de junio de 1999 fueron objeto de debate diferentes propuestas en torno a la reforma del Reglamento Interno, pueden citarse entre otros, los docs. R/CDR 100/98 rev. 5, CDR 148/99 pt. 5, CDR 148/99 pt. 12, y la supresión del Protocolo 16, CDR 148/99 pt. 4a). Sobre esta última cuestión, se ha negociado un acuerdo entre el CES y el CdR para establecer un Marco general de cooperación e intentar superar así las restricciones presupuestarias, vid. doc. CES-CDR 3/99 fin.

⁸²³ El Proyecto de Texto de Reglamento Interno, doc. R/CDR 100/98 rev. 11, fue sometido para su aprobación al Pleno de Noviembre de 1999.

⁸²⁴ Ya en noviembre de 1996, el Sr. M. DAMMEYER señalaba la necesidad de retocar varios artículos del Reglamento Interno y su voluntad de "*pedir a todos los miembros del Comité de las Regiones, y particularmente a los presidentes de las comisiones así como a la administración del Comité, que den a conocer sus experiencias al respecto*", Informe Oral del Sr. DAMMEYER, Acta de la 23ª Reunión de la Mesa del CdR, 13 de noviembre de 1996, doc. R/CDR 396/96.

Según el art. 43 del Reglamento Interno, la decisión sobre la revisión parcial o total del Reglamento Interno corresponde al Pleno del CdR. Para ello, el art. 43.2 dispone que "*el Pleno encomendará a una comisión ad hoc la elaboración de un informe y de un proyecto de texto, con arreglo a los cuales procederá a la adopción de las nuevas disposiciones por mayoría de sus miembros*".

⁸²⁵ Instrucciones de la Mesa aprobadas en su reunión del 19 de abril de 1995 y modificadas en su reunión del 19 de noviembre de 1997, Doc. CDR 117/97 fin.

Esta competencia de la Mesa viene prevista en el art. 22.3 del Reglamento. Esta disposición prevé que "*la Mesa establecerá mediante instrucciones las normas de aplicación del presente reglamento interno, respetando tanto lo dispuesto en el mismo como el régimen lingüístico estipulado en el Reglamento nº 1/58 del Consejo d 15 de abril de 1958*".

Tratado de Amsterdam"⁸²⁶. Como ya se ha señalado, estos trabajos aún no han permitido llegar a la aprobación de un texto definitivo.

El art. 1º del Reglamento Interno del CdR prevé que "*los órganos del Comité serán: el Pleno, la Mesa y las comisiones. El Comité contará con la asistencia de una Secretaría General*"⁸²⁷. Como señalaba P. MARAGALL, esta estructura "*reproduce el sistema orgánico clásico y de probada eficacia de las instituciones comunitarias e internacionales en general*"⁸²⁸. Las siguientes páginas se dedicarán al análisis de cada uno de los órganos del Comité.

1. El Pleno

El Pleno es el órgano deliberativo del CdR⁸²⁹. Según P. MARAGALL, "*es el Pleno el órgano de mayor relevancia política, y no sólo por sus superiores facultades reglamentarias, sino porque reúne en asamblea a los poderes regionales y locales de la Unión Europea*"⁸³⁰. En su seno se van a encontrar reproducidos los principales debates que se han

⁸²⁶ Estudio sobre el Futuro del Comité de las Regiones. Documento de reflexión, Bruselas, 11 de noviembre de 1997, p. 6.

⁸²⁷ Reglamento Interno del CdR, DOCE L 132, 27.05.94, p. 49

Según la propuesta de la ARE "*sur la mise en place du Comité des Régions*", éstos eran básicamente los órganos que debían crearse. Desde el momento de la firma del TUE hasta la efectiva constitución del CdR en marzo de 1994, la ARE y el CMRE realizaron diferentes acciones tendentes a garantizar que el nuevo órgano iniciara sus funciones lo antes posible. Además de elaborar un proyecto conjunto de Reglamento Interno, la ARE emite estas propuestas sobre la creación del CdR que, como se irá viendo, no siempre coincide con la solución adoptada por el Reglamento Interno. El contenido de estas propuestas se encuentra en *Régions d'Europe*, nº 6, 1992, pp. 18-20.

El Reglamento Interno del Comité fue aprobado en la tercera Sesión Plenaria del CdR sobre la base de las propuestas presentadas de forma conjunta por la ARE y el CMRE.

⁸²⁸ MARAGALL I MIRA, P., "El Comité de las Regiones, órgano de participación...", op. cit., p. 1209.

Ahora bien, el entonces Presidente del CdR afirmaba también que "*la creación ex novo del Comité de las Regiones obligó a una improvisación reglamentaria que ahora, después de la experiencia de tres años de funcionamiento, la práctica permite ir corrigiendo mediante interpretaciones de la norma en los casos que esta técnica sea suficiente, o previendo la revisión del texto hacia final del primer mandato, en enero de 1998, cuando resulte insuficiente*", ibid.

⁸²⁹ Según el Proyecto de Reglamento Interno que se debate este órgano pasa a denominarse Asamblea, vid. art. 1, del doc. R/CDR 100/98 rev.11.

⁸³⁰ MARAGALL I MIRA, P., "El Comité de las Regiones, órgano de participación...", op. cit., p. 1210.

planteado en torno al Comité de las Regiones⁸³¹.

El estudio de este órgano se desarrollará en dos apartados dedicados, el primero, al examen general de su composición, competencias y funcionamiento y, el segundo, a las delegaciones nacionales y los grupos políticos en torno a los cuales se han organizado los miembros del Comité⁸³².

a) Composición, competencias y funcionamiento

Según las Propuestas de la ARE sobre la creación del CdR, "*le Comité en session plénière réunit tous les membres du Comité des Régions*"⁸³³. En la práctica, esta definición debe precisarse en relación a la distinción que, en la composición del CdR, se establece entre miembros titulares y suplentes. El Pleno del CdR se compone de 222 miembros con plenas atribuciones⁸³⁴. Estos pueden ser los miembros titulares del Comité o también miembros suplentes cuando se haya producido la correspondiente delegación de un miembro titular⁸³⁵. Cabe añadir que, como señala M. MASCIA, es posible que asistan al Pleno miembros suplentes sin delegación, en cuyo caso no podrán participar en las votaciones⁸³⁶. Además el art. 12 del Reglamento Interno prevé que:

"Podrán participar en los Plenos del Comité representantes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, los cuales podrán hacer uso de la palabra"

Esta posibilidad ha sido ampliamente utilizada permitiendo la presencia en los Plenos de los

⁸³¹ La heterogeneidad de los entes regionales y locales, el carácter político del nuevo órgano, la necesidad de un funcionamiento eficaz, etc...

⁸³² Es necesario señalar que las delegaciones nacionales y los grupos políticos son formas de organización que no sólo afectan a la participación de los miembros en el Pleno sino que, como se verá, constituyen un factor determinante en la composición, organización y funcionamiento de todos los órganos del CdR.

⁸³³ Propuestas de la ARE sobre la creación del CdR, Regions d'Europe, nº 6, 1992. El Reglamento Interno del Comité no contiene ninguna disposición semejante.

⁸³⁴ Aunque éstas no aparecen definidas específicamente debe considerarse que, como mínimo, cada miembro tiene derecho a asistir a los debates y a emitir un voto.

⁸³⁵ La delegación del voto exige que el miembro titular lo notifique por escrito a la Secretaría General del Comité, vid. art. 14 del Reglamento Interno. Véase también el apartado dedicado a los miembros suplentes del CdR en la 1ª Parte de este Capítulo.

⁸³⁶ Vid. MASCIA, M., *Il Comitato delle Regioni nel sistema...*, op. cit., p. 147.

presidentes de la Comisión J. DELORS y J. SANTER, los presidentes del Parlamento Europeo E. KLEPSCH y K. HÄNCH y representantes de la Presidencia del Consejo, así como otros representantes de estas instituciones⁸³⁷. Pero también han participado en el Pleno del CdR otras personalidades como el presidente de la República de Portugal, Jorge SAMPAIO⁸³⁸, o el Presidente del Comité Olímpico Internacional, Juan Antonio SAMARANCH⁸³⁹. Como afirma P.A. FERAL, *"de toute évidence, la participation de ces personnalités politiques et administratives européennes au cours des sessions plenières atteste de l'intérêt que suscite le Comité des régions et de la pertinence des débats et réflexions menés en son sein par ses membres, eux-mêmes personnalités politiques représentant les différents niveaux territoriaux de l'Union européenne"*⁸⁴⁰. A este respecto, es preciso señalar, sin embargo, que el temor a que esta tendencia pueda retrasar y diluir entre discursos el trabajo del Comité ha llevado a algunos miembros a expresar la conveniencia de que, en el futuro, se establezca una vinculación directa entre *"los puntos del día más importantes y las invitaciones"*⁸⁴¹.

El Pleno es el *"órgano supremo de decisión del Comité de Regiones"*⁸⁴². Como señala P. MARAGALL, *"el Comité de las Regiones aprueba los dictámenes, resoluciones e informes en el Pleno; por tanto la voluntad consultiva del Comité se manifiesta a través de este órgano principal, que cumple así la función que le asigna el Reglamento de conformidad con el Tratado"*⁸⁴³. Ahora bien, el Pleno constituye también el principal foro de debate dado que su carácter facilita el establecimiento de relaciones y diálogo directo entre todos los miembros del CdR. Desde esta perspectiva, el propio Comité señala la necesidad de asegurar que, en el

⁸³⁷ Sobre estas cuestiones se volverá en el próximo Capítulo al tratar las relaciones establecidas por el CdR dentro de la estructura orgánica comunitaria.

⁸³⁸ 16ª Sesión Plenaria del Comité, 15/16 de enero de 1997, doc. CDR 20/97.

⁸³⁹ 19ª Sesión Plenaria del CdR, 17/18 de septiembre de 1997, doc. CDR 340/97.

⁸⁴⁰ FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 53.

⁸⁴¹ Informe Oral del Sr. DAMMEYER, ponente del grupo ad hoc "Reglamento Interno", sobre la reunión del 12 de mayo de 1997, Acta de la 26ª Reunión de la Mesa del CDR, 11 de junio de 1997, doc. R/CDR 195/97, p. 16

⁸⁴² Estudio sobre el Futuro del Comité de las Regiones. Documento de reflexión, Bruselas, 11 de noviembre de 1997, p. 9.

⁸⁴³ MARAGALL I MIRA, P., "El Comité de las Regiones, órgano de participación...", op. cit., 1210.

futuro, el desarrollo de las sesiones plenarias permita:

- "1. Un mayor equilibrio entre sus cometidos técnicos y políticos, reforzándose el debate político en los Plenos, al margen del trabajo ordinario del Pleno (...)*
- 2. Una oportunidad de intercambio de puntos de vista políticos y sensibilidades regionales y locales entre los miembros del Comité.*
- 3. La calidad de sus dictámenes y de la participación activa de todos sus miembros"*⁸⁴⁴.

Con este objetivo, coincidiendo con el inicio de su segundo mandato, el CdR ha decidido proceder a la organización de sus trabajos conforme a un "Programa de prioridades políticas", siendo el Pleno el encargado de fijar el contenido de este programa, al inicio de cada mandato, y de aprobar las modificaciones de contenido que la Mesa le proponga⁸⁴⁵. Esta decisión consolida la importancia del Pleno como centro de los debates políticos que deben plantearse en el seno del CdR.

En cuanto a las normas que rigen el funcionamiento de las sesiones plenarias, según los arts. 7 y 8 del Reglamento Interno:

"Las deliberaciones del Pleno serán válidas cuando esté presente la mayoría de los miembros del Comité. No obstante, la verificación del quorum debe ser pedida por al menos diez miembros. De no alcanzarse el quorum, se aplazará la votación hasta la siguiente sesión, en la cual, las deliberaciones del Pleno serán válidas independientemente del número de miembros presentes."

- "1. El Pleno decidirá por mayoría de votos emitidos, a menos que el presente reglamento disponga otra cosa.*
- 2. A petición de al menos 32 miembros el Pleno podrá decidir proceder a una votación secreta.*
- 3. Las votaciones relativas a personas serán secretas."*⁸⁴⁶

En general, el quorum necesario para la adopción de decisiones es de 112 miembros. Ahora

⁸⁴⁴ Estudio sobre el Futuro del Comité de las Regiones. Documento de reflexión, Bruselas, 11 de noviembre de 1997, p. 9.

⁸⁴⁵ Vid. Programa Político, Declaración de Intenciones y Prioridades Políticas para el período 1998-2002 en el doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11 y la actualización del documento "las prioridades políticas", doc. CDR 148/99 pt. 28.

⁸⁴⁶ Las propuestas de la ARE señalaban la posibilidad de reconocer voto de calidad al Presidente en el caso de que se produjera un empate en la votación pero este extremo no ha sido recogido por el Reglamento Interno.

Según las Instrucciones de la Mesa relativas a las normas de aplicación del Reglamento Interno, *"el derecho de voto es un derecho personal y únicamente transferible de conformidad con el artículo 4. Las formas válidas de votación serán "a favor", "en contra" o "abstención". En el cálculo de la mayoría sólo se tendrán en cuenta los votos a favor y en contra. En caso de empate de votos, se considerará rechazado el texto o la propuesta sometida a votación. Cuando el recuento de votos ofrezca dudas, se repetirá la votación si así lo dispusiera el Presidente o a petición de diez o más miembros"*, doc. CDR 117/97 fin, cit. supra. Los arts. 21 y 22 del Proyecto de Reglamento Interno mantienen esencialmente esta regulación, doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

bien, teniendo en cuenta que los dictámenes del CdR deben producirse dentro de un plazo determinado, es posible que la ausencia de quorum no impida la validez de las deliberaciones. Con ello se pretende evitar la parálisis del CdR. Sin embargo, esta solución también puede suponer un peligro al permitir su funcionamiento incluso con la presencia de menos de la mitad de los miembros. La existencia de miembros titulares y suplentes previamente designados debería ser suficiente para evitar estas situaciones⁸⁴⁷.

El Reglamento Interno exige además un quorum de dos tercios o más de los miembros del Comité para la elección del Presidente, el primer vicepresidente y demás miembros de la Mesa⁸⁴⁸. En cuanto al procedimiento de adopción de decisiones, la regla general es la mayoría simple. No obstante, nuevamente para la elección del Presidente, el primer vicepresidente y el resto de la Mesa, el Reglamento exige "*la mayoría absoluta de los votos emitidos*"⁸⁴⁹. Asimismo, se prevé que "*el Pleno podrá acordar, por mayoría de sus miembros, la revisión parcial o total del presente reglamento interno*"⁸⁵⁰.

Por último, cabe señalar que, según el art. 5 del Reglamento Interno, el Pleno se convocará al menos "*una vez cada tres meses*", pudiéndose celebrar un Pleno extraordinario "*a petición de por lo menos 32 miembros*"⁸⁵¹. En la práctica, hasta el momento, se han venido celebrando unos cinco Plenos al año. Cabe plantear si este número es excesivo teniendo en cuenta que, como se ha venido afirmando, los miembros del CdR no se dedican a esta función en exclusiva. Sin embargo, la función del Comité como órgano consultivo de la Comunidad Europea exige que emita sus dictámenes dentro de un plazo razonable para que puedan ser tenidos en cuenta por las instituciones comunitarias y, por tanto, impone la celebración de los

⁸⁴⁷ Según se desprende de la TABLA III, esta circunstancia no ha llegado a producirse.

⁸⁴⁸ Art. 19.2 del Reglamento Interno

⁸⁴⁹ Art. 19.2 del Reglamento Interno.

⁸⁵⁰ Art. 43.1 del Reglamento.

⁸⁵¹ Según las propuestas de la ARE:

- el Pleno debería reunirse al menos seis veces al año
- la convocatoria de sesión extraordinaria debería ser pedida por al menos 48 miembros.

En el Proyecto de Reglamento Interno que se debate actualmente, se vuelve a posiciones cercanas a la propuesta de la ARE, al exigir que la petición de un pleno extraordinario sea planteada por al menos una cuarta parte de los miembros del Comité aunque se mantiene la periodicidad de los plenos ordinarios al año. Vid. art. 14, doc. R CDR 100/98 rev. 11.

plenos en plazos relativamente breves. En un principio, los plenos del CdR se celebraban en la sede del CES pero pronto se trasladaron a los locales del Parlamento Europeo en Bruselas, ciudad en la que tiene su sede el Comité⁸⁵².

b) Las agrupaciones de los miembros: las delegaciones nacionales y los grupos políticos

Dentro del Pleno, los miembros del CdR se agrupan en razón de su nacionalidad pero también, como señala M. MASCIA, en función "*dell'appartenenza partitica, dell'appartenenza ai differenti ordini di grandezza o livelli istituzionali dell'ente di governo subnazionale, dell'appartenenza ad una determinata area geografica*"⁸⁵³. Ahora bien, mientras las dos primeras, delegaciones nacionales y grupos políticos, constituyen formas de actuación bastante consolidadas y reconocidas explícitamente por el Comité⁸⁵⁴, las otras sólo se producen de manera complementaria cuando se debaten cuestiones que ponen en juego intereses singulares⁸⁵⁵. En este sentido, primeramente, es necesario señalar que, como afirman S.

⁸⁵² Tampoco se recogió la propuesta de la ARE en el sentido de que el Comité pudiera reunirse en las Regiones miembros. De hecho, el Reglamento Interno guarda silencio a este respecto. En principio, nada impide la celebración de plenos en otros lugares, aunque en ningún caso cabría limitar esa posibilidad a las regiones miembros, pues, como se ha venido afirmando, el Comité representa los intereses de todos los entes regionales y locales de los Estados miembros.

Desde esta perspectiva, en la 23ª Reunión de la Mesa del Comité, algunos miembros señalaron que las reuniones de los órganos "*fuera de la sede incrementan la presencia del Comité de las Regiones en el exterior y permiten mostrar a quienes se encuentran más alejados de las actividades de la institución la propia utilidad del Comité. Además, estas reuniones tienen un gran eco en los medios de comunicación otorgando así una cierta credibilidad al Comité con relación a las demás instituciones comunitarias*", doc. R/CDR 396/96, cit. supra.

Ahora bien, dados los escasos recursos presupuestarios del CdR, hasta el momento únicamente las Comisiones y la Mesa se han reunido en ocasiones fuera de Bruselas, nunca el pleno. Incluso, cabe señalar que se ha planteado la necesidad de reducir también el número de reuniones de Comisiones fuera de Bruselas.

⁸⁵³ MASCIA, M., Il Comitato delle Regioni nel sistema..., op. cit., p. 46.

⁸⁵⁴ Según la Introducción al Programa de trabajo 1998-2000 de la delegación española en el CdR, la Mesa del Comité ha interpretado el art. 6.3 del Reglamento Interno, "*los miembros podrán organizar entre sí reuniones preparatorias*", en el sentido de que "*los miembros titulares y suplentes podrán organizarse en grupos políticos y en Delegaciones nacionales*", Acta de la Reunión de 18 de febrero de 1998, Delegación española en el CdR, Programa de Trabajo, 1998-2000, 14 de marzo de 1998.

Según la Reglamentación de la Mesa sobre el reconocimiento y el funcionamiento de los grupos políticos, "*los grupos políticos del Comité de las Regiones, junto con las delegaciones nacionales, facilitan el intercambio de opiniones a una escala auténticamente europea, garantizan la continuidad política de los trabajos del Comité y contribuyen a la organización de los plenos y de las reuniones de las comisiones*", Anexo a la Reglamentación adoptada el 17 de enero de 1996, doc. CDR 117/97 fin Anexo A.

⁸⁵⁵ Un ámbito en el que queda plasmada esta agrupación geográfica y por entes regionales y locales es el de la elección del Presidente del CdR. Como se verá en el apartado dedicado al análisis de la figura del Presidente del CdR,

COLLINS y Ch. JEFFERY, "the local/regional divide is in many ways artificial, as many delegates now recognise. The heterogeneity of the CoR is replicated within the regional and local authorities' camp"⁸⁵⁶ (...) The stronger regions with legislative and, in some cases, tax raising powers such as Germany, Belgium and Spain sit uneasily with the weaker regions of Italy and France. Tensions have arisen over such questions as to whether officials should be allowed to deputise for politicians at commission and plenary sessions. The stronger regional authorities have typically found themselves in a minority (the local authorities not unnaturally siding with the weaker regions) and have lost out"⁸⁵⁷. En segundo lugar, respecto a la agrupación en función del área geográfica, se trata principalmente de una agrupación Norte/Sur que se produce de forma casi natural ante el debate de cuestiones sobre las que los intereses de los entes subestatales del Norte de Europa difieren sustancialmente de los del Sur, la llamada Europa Mediterránea⁸⁵⁸. En cualquier caso, como se ha señalado, este tipo de agrupaciones tienen, por el momento, un carácter secundario frente a la importancia adquirida en la práctica por las delegaciones nacionales y los grupos políticos⁸⁵⁹.

en su elección, la práctica desarrollada hasta el momento ha intentado garantizar un cierto equilibrio entre los representantes procedentes del Norte y del Sur de Europa y también entre representantes locales y regionales.

Cabe señalar también que, según las Instrucciones de la Mesa relativas a las normas de aplicación del Reglamento Interno, las intervenciones en el debate que se desarrolle en los plenos del CdR también deberán mantener, en la medida de lo posible, "un equilibrio geográfico y político", doc. CDR 117/97 fin.

Finalmente, el art. 10 del Proyecto de Reglamento Interno añade a las delegaciones nacionales y los grupos políticos, regulados en los arts. 8 y 9, la posibilidad de crear "grupos interregionales". La agrupación geográfica adquiriría así igual importancia como forma de organización de los miembros del CdR. Doc. R CDR 100/98 rev. 11.

⁸⁵⁶ Como se indicó en el Capítulo anterior, dada la heterogeneidad que caracteriza los sistemas de organización territorial de los Estados miembros resulta difícil establecer un concepto uniforme de ente regional o local a nivel europeo.

⁸⁵⁷ COLLINS, S., JEFFERY, Ch., Whither the Committee..., op. cit., p. 13.

⁸⁵⁸ Como señala M. MASCIA, la posibilidad de institucionalizar la agrupación de los entes regionales y locales de la Europa Mediterránea ha recibido una fuerte oposición de los representantes de las regiones del Norte que consideraban que este tipo de agrupaciones resultaría perjudicial para el buen funcionamiento del Comité, véase MASCIA, M., Il Comitato delle Regioni nel sistema..., op. cit., p. 55. Aunque finalmente se consintió la creación del Grupo Mediterráneo, como indica C. PELLISE, "se le niega su institucionalización y la asignación de recursos financieros correspondiente", PELLISE, C., "El Comité de las...", op. cit., 1995, p. 492.

El más claro ejemplo de agrupación por intereses geográficos, como afirman S. COLLINS y Ch. JEFFERY, se produjo con ocasión del debate sobre la Reforma del Mercado vitivinícola discutida en el 5º y 6º Plenos del Comité. Vid. COLLINS, S., JEFFERY, Ch., Whither the Committee..., op. cit., pp.14-15.

⁸⁵⁹ A este respecto, cabe destacar que la organización en delegaciones nacionales y en grupos políticos también se produce en el seno del CPLRE. Pero en este órgano del Consejo de Europa, la agrupación por entes regionales y locales tiene aún más importancia en la organización interna, ya que se establece la división de los miembros en dos Cámaras según la naturaleza del ente que representen. Vid. Art. 5 de la Carta Estatutaria del Congreso y arts. 4 y 5 de su

La agrupación en función de las delegaciones nacionales se deriva directamente del procedimiento previsto para la elección de los miembros del Comité⁸⁶⁰ y también de la heterogeneidad que, como se viene afirmando, caracteriza los sistemas de organización territorial de los Estados miembros. Las delegaciones nacionales son la única de estas formas de agrupación de los miembros que aparece explícitamente prevista en el Reglamento Interno aprobado en 1994. Este texto, en su art. 27, al establecer la composición de las Comisiones, prevé que deberá respetarse un equilibrio nacional y que, aunque en principio los miembros del Comité no podrán formar parte de más de dos Comisiones, podrán establecerse excepciones "*en el caso de los miembros de las delegaciones nacionales menos numerosas*"⁸⁶¹. Cabe añadir que, también el art. 19, relativo a la elección de los miembros de la Mesa prevé la necesidad de "*respetar en lo posible el equilibrio geográfico de las Comunidades Europeas*"⁸⁶². A pesar de la fuerza creciente de los grupos políticos, las delegaciones nacionales han mantenido un papel principal en las votaciones. Como afirma C. PELLISE, "*la pertenencia a una delegación nacional es aún determinante, incluso en votaciones en las que la representación de carácter regional o local podría ser decisoria*"⁸⁶³.

Reglamento Interno.

Aunque en el seno del CdR también se discutió la posibilidad de seguir este modelo, estas propuestas fueron rechazadas por el temor de generar así la división y la rivalidad entre los miembros del Comité. Este tema se ha dejado de momento al margen en los debates en torno a la organización interna del CdR.

⁸⁶⁰ Como se ha señalado en la primera parte del presente Capítulo este procedimiento se hace sobre la base de los Estados. En este sentido, el Sr. Mc KENNA, miembro de la Mesa del CdR, señalaba "*los miembros del Comité de las Regiones son independientes y están nombrados por los Estados miembros con arreglo al artículo 198A del Tratado (...), por tanto le resulta natural que estos últimos puedan organizarse en delegaciones regionales*", vid. Acta de la 25ª Reunión de la Mesa, doc. R/CDR 99/97, p. 9. Cabe recordar que el art. 198A se corresponde con el actual art. 263 TCE.

⁸⁶¹ Art. 27.4 del Reglamento Interno. El estudio de esta disposición se desarrollará en el apartado dedicado específicamente a las Comisiones del CdR.

⁸⁶² El contenido que se ha dado a esta expresión, es el de un reparto de los miembros de la Mesa en función de una cuota nacional. Sobre esta cuestión se volverá en el epígrafe dedicado al estudio de la Mesa del CdR.

⁸⁶³ PELLISE, C., "El Comité de las...", op. cit., 1996, p. 477.

A este respecto M. MASCIA señala que, con motivo de la elección de la Mesa para el segundo período bianual del primer mandato del CdR (1996-1998), la delegación italiana se dividió porque el Presidente de la Región de Lombardía no aceptaba los candidatos propuestos por la mayoría de los miembros italianos que pertenecían a partidos de Centroizquierda. Según el Sr. R. FORMIGONI, la propuesta italiana excluía a las grandes regiones del Norte y del Sur de Italia lo que constituía una violación del principio de democracia y de representación. Sin embargo, finalmente la votación final fue favorable a la postura oficial de la delegación nacional italiana. Vid. MASCIA, M., *Il Comitato delle Regioni nel sistema...*, op. cit., pp. 48-49.

La creación de grupos políticos viene favorecida por el carácter electo de la mayoría de los miembros del Comité⁸⁶⁴. En este sentido, cabe afirmar que *"the creation of political groups was clearly a sign that next to the national delegations, local and regional politicians felt the need to get together with liked-minded people in a European setting. Thus the political groups are a cross-section of local and regional politics in all Member States"*⁸⁶⁵. La cuestión de la organización en grupos políticos se planteó incluso antes de la primera sesión constitutiva del Comité. Los grupos políticos que se han organizado hasta el momento son el Grupo del Partido Popular Europeo, el Grupo Socialista, el Grupo liberal y la Alianza Europea. Hay una serie de miembros que no pertenecen a ningún grupo determinado⁸⁶⁶.

La coexistencia entre los grupos políticos y las delegaciones nacionales no ha sido un tema pacífico. Para algunos la propia naturaleza política del Comité impone su organización en grupos políticos⁸⁶⁷, para otros ésta resulta totalmente inadecuada puesto que la función del

⁸⁶⁴ Según M. MASCIA, *"essendo i membri del CdR in maggioranza muniti di mandato elettivo, l'appartenenza partitica segna il loro status di ascrizione in modo tale da doversi necessariamente riprodurre anche in sede europea"*, Ibid, p. 51.

⁸⁶⁵ Mission Statement of the ELDR group in the Committee of the Regions (Working title), Groupe du Parti Européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs au Comité des Régions, 28 de octubre de 1997, p. 2.

En el mismo sentido, Ch. MESTRE afirma que *"toute l'organisation interne, tout le fonctionnement du CdR doivent être pensés en forces politiques même si le respect de quotas par nationalité vient quelque peu tempérer le poids des groupes politiques dominants. L'histoire politique démontre avec éclat qu'aucune assemblée composée d'élus ne peut être tenue dans un rôle secondaire, technique et consultatif"*, MESTRE, Ch, "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 75.

⁸⁶⁶ Sobre la constitución de los diferentes grupos políticos del CdR, véase el Acta del 5º Pleno del CdR, 15/16 de noviembre de 1994, doc. CDR 250/94 y el Acta del 7º Pleno, 20/21 de abril de 1995, doc. CDR 149/95.

Con la renovación de la composición del Comité en enero de 1998 se ha procedido a una remodelación en la dirección de los grupos políticos que pasan a estar presididos por:

- Grupo Socialista: Sr. A. BORE, Birmingham County Council (Reino Unido)
- Grupo del Partido Popular Europeo: Sr. J.J. LUCAS JIMENEZ, Presidente de la Junta de Castilla y León (España)
- Grupo Liberal: Lord TOPE, London Borough Sutton (Reino Unido)
- la Alianza Europea: Sr. S. O'NEACHTAIN, miembro del Galway County Council (Irlanda)

⁸⁶⁷ La principal oposición a la organización del Comité en delegaciones nacionales procede del Parlamento Europeo. Generalmente, el Parlamento se ha mostrado renuente a la concesión de partidas presupuestarias destinadas a desarrollar infraestructuras y contratar personal para las delegaciones nacionales. Sobre este tema, véase lo que se establece en el Capítulo siguiente al tratar las relaciones entre el Parlamento Europeo y el CdR.

En este contexto, la Delegación española en el Comité se lamentaba de que, frente al apoyo dado por la Secretaría General del Comité a los grupos políticos, *"las delegaciones nacionales se han beneficiado hasta ahora de un apoyo esporádico"*, Programa de trabajo 1998-2000, Delegación española en el CdR, 14 de marzo de 1998.

Comité es representar a las colectividades territoriales y no a las corrientes políticas⁸⁶⁸. Finalmente, un tercer grupo señala la necesidad de mantener esta doble estructura organizativa derivada directamente de la específica legitimidad del CdR⁸⁶⁹.

En la práctica, la ausencia de consenso sobre esta cuestión impidió que se aprobaran las propuestas relativas a la regulación de los grupos políticos en el Reglamento Interno del CdR⁸⁷⁰. De hecho cabe afirmar que, pese a la temprana creación de los grupos políticos en el seno del CdR, *"these led a somewhat domant existence until the installation of group secretariats, during the second half of 1996"*⁸⁷¹. La existencia de los grupos políticos se fue consolidando con la práctica hasta que, en enero de 1996, la Mesa del Comité aprobó una *"reglamentación sobre el reconocimiento y el funcionamiento de los grupos políticos"*⁸⁷². En

⁸⁶⁸ Según el Sr. CHITI, miembro del Comité, *"los miembros son ante todo representantes de las regiones y ciudades, y sólo en segundo lugar representantes de los grupos políticos (...). El Parlamento Europeo debería comprender que el Comité ha de mantener su especificidad y no convertirse en una simple copia"*, Acta del 17º Pleno del CdR, 12/13 de marzo de 1997, doc. CDR 100/97, p. 8.

⁸⁶⁹ Según afirmaba el primer Presidente del CdR, Sr. J. BLANC, la existencia de los grupos políticos *"no cuestiona el papel de las delegaciones nacionales, sino que la presencia conjunta de ambos tipos de grupos contribuirá, por el contrario, a forjar la identidad propia del Comité de las Regiones"*, Acta del 7º Pleno del CdR, 20/21 de abril de 1995, doc. CDR 149/95.

El Grupo del Partido Liberal y Democrático afirmaba que *"the members of the CoR are delegates representing the local and reigonal levels of government, as well as their political parties"*, Mission Statement of the ELDR group in the Committee of the Regions (Working title), 28 de octubre de 1997, p. 2.

En el mismo sentido, el Sr. LAZARIDIS, miembro del CdR, señalaba que puesto que el Pleno del Comité ya adoptó en su día la decisión de *"disponer de una doble estructura para la organización de los miembros del Comité de las Regiones: las delegaciones nacionales y los grupos políticos (...) resulta obligado atenerse a ella sin volver a ponerla en tela de juicio en todo momento"*, Véase el Acta de la 25ª Reunión de la Mesa del CdR de 12 de marzo de 1997, doc. R/CDR 99/97, p. 10. Sobre estas cuestiones, véase también, MASCIA, M., *Il Comitato delle Regioni nel sistema...*, op. cit., pp. 50-51.

⁸⁷⁰ Según consta en el Acta del 2º Pleno del CdR, 5/6 de abril de 1994, el Sr. FERRER MATEO tuvo que retirar su propuesta de incluir en el Reglamento Interno un Capítulo relativo a la constitución de Grupos Políticos. Fue retirada tras un breve debate en el Pleno, véase doc. CDR 22/94.

M.MASCIA afirma que *"si può ipotizzare che con questo silenzio, da un lato, non sia voluto riprodurre meccanicisticamente un tipo di aggregazione, squisitamente politica, che appartiene alle istituzioni parlamentari; dall'altro, non si sia voluto correre il rischio di subire l'ingerenza partitica da parte dei gruppi politici del Parlamento europeo"*, MASCIA, M., *Il Comitato delle Regioni nel sistema...*, op. cit., p. 50.

⁸⁷¹ Mission Statement of the ELDR group, 28 de octubre de 1997, doc. cit., p. 2.

⁸⁷² Esta Reglamentación figura ahora como anexo al doc. CDR 117/97 fin, relativo al Reglamento Interno y las Instrucciones de la Mesa sobre su aplicación. Según los puntos 1, 2 y 3 de este documento, *"los miembros titulares y suplentes podrán organizarse en grupos políticos de acuerdo con sus afinidades políticas. El número de miembros titulares y suplentes necesario para formar un grupo político será de veintidós si pertenecen a tres Estados miembros o de veinte si pertenecen a cuatro o más Estados miembros; en ambos casos, la mitad de ellos como mínimo deberán ser miembros titulares. Ningún miembro podrá pertenecer a más de un grupo político"*

definitiva, según afirma C. PELLISE, aunque las delegaciones nacionales siguen jugando un papel determinante en las votaciones del Pleno, puede afirmarse que, en la práctica, *"el modelo que parece guiar el proceso de consolidación organizativa del CdR es mucho más cercano al del PE que al del CES. Así, los grupos políticos y las comisiones constituyen los principales órganos de trabajo, en detrimento de las delegaciones nacionales. Se podría decir que se tiende a una cierta parlamentarización del CdR"*⁸⁷³.

Ahora bien, el debate entre detractores y partidarios de este tipo de organización en el CdR se ha mantenido con posterioridad⁸⁷⁴. En la actualidad, el Texto de Reglamento Interno que el CdR se propone adoptar incluye dos disposiciones, los arts. 8 y 9, en las que se consagra la posibilidad de que los miembros del CdR se agrupen por delegaciones nacionales y por afinidades políticas, respectivamente⁸⁷⁵. Aunque no se incluyen novedades importantes respecto a la práctica anterior, el hecho de que ambas formas de organización se recojan explícitamente en el articulado del Reglamento interno prueba que la mayor autonomía que el Tratado de Amsterdam ha reconocido al CdR a este respecto, facilita un funcionamiento más transparente del mismo.

⁸⁷³ PELLISE, C., "El Comité de las...", op. cit., 1996, p. 477.

También en este sentido cabe afirmar que aunque *"la Mesa (...) es hasta hoy el órgano fundamental de orientación técnica y política de la actividad del Comité, (...) tal papel empieza a cuestionarse ante la emergencia de los grupos políticos (...) lo que parece tender hacia la división entre la dirección técnica del trabajo, a desarrollar por la Mesa, y su dirección política que exigiría la creación de un órgano similar a las Juntas de Portavoces de los Parlamentos nacionales"*, PEREZ TREMP, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p.334.

Ahora bien, también se oyen voces que señalan la necesidad de que el Comité no se convierta en una copia de otras asambleas parlamentarias sino que en todo caso su organización responda a su específica naturaleza consultiva y a su propia "identidad". Ésta es la postura del grupo ELDR. Vid. Mission Statement of the ELDR group, 28 de octubre de 1997, doc. cit., pp. 2-3.

Finalmente, la Delegación española lamenta que no se haya aprobado una regulación semejante relativa al trabajo e infraestructuras de las delegaciones nacionales. Vid. Programa de Trabajo 1998-2000, Delegación Española en el CdR, 14 de marzo de 1998, doc. cit.

⁸⁷⁴ Véase el debate generado en la 22ª Sesión del Pleno, 12/13 de marzo de 1998, en torno a la previsión de una partida de gastos de representación de los grupos políticos. Sólo algunas intervenciones manifestaron la inconveniencia de *"interpretar que la organización del Comité en grupos políticos y en delegaciones nacionales es contradictoria (...)". Los grupos y delegaciones deberían compenetrarse y trabajar juntos para el Comité"*, doc. CDR 73/98, pp. 16-17.

⁸⁷⁵ Doc. R CDR 100/98 rev. 11.

2. La Mesa y el Presidente

La designación de un Presidente y una Mesa del CdR son las únicas precisiones que el Tratado impone a la organización interna del Comité. Su regulación se realiza de forma conjunta en el Capítulo 5 del Reglamento Interno del CdR. Aunque el Presidente es miembro de la Mesa, la importancia de esta figura en el funcionamiento del Comité hace preferible dedicarle un apartado específico⁸⁷⁶. Por este motivo, el estudio de la Mesa se dividirá en tres puntos. En primer lugar, se abordará el tema de la composición, competencias y funcionamiento de este órgano. El segundo apartado se dedicará al análisis de la figura del Presidente y sus competencias. En tercer lugar, se incluye un epígrafe dedicado a las disposiciones contenidas en el Capítulo 2º del Reglamento Interno, relativo a la Constitución del Comité, en la medida en que se prevé la creación de una Mesa de Edad que se encargará de organizar la sesión constitutiva del CdR después de la renovación de su composición cada cuatro años.

a) La Mesa

"La Mesa será elegida por un período de dos años⁸⁷⁷. Estará compuesta por treinta y seis miembros, entre los que se contarán el presidente, el primer vicepresidente y un miembro por país con el rango de vicepresidentes. En su composición se deberá respetar en lo posible el equilibrio geográfico de las Comunidades Europeas" (art. 19 del Reglamento Interno)

Esta disposición ha sido modificada para poder adaptar la composición de la Mesa a la adhesión a las Comunidades de Austria, Finlandia y Suecia⁸⁷⁸. Anteriormente la Mesa estaba

⁸⁷⁶ Resulta difícil, sin embargo, establecer una separación total entre ambos dado que, en la medida en que el Presidente forma parte de la Mesa, viene también afectado por lo que se establezca en relación al funcionamiento y competencias de la misma. Con esta salvedad se procede a su estudio por separado.

⁸⁷⁷ La elección por dos años, es decir, la mitad de la duración del mandato de los miembros del CdR, viene impuesta por el art. 264 TCE. En este punto, como señala E. BASSOT, *"on peut (...) constater une analogie avec la règle en vigueur au Comité économique et social, mais également avec celle du Parlement européen"*, BASSOT, E., *"Le Comité des Régions. Les Régions françaises et les Länder..."*, op. cit., p. 737.

⁸⁷⁸ Siguiendo el procedimiento previsto por el art. 43 del Reglamento Interno, el CdR adoptó la modificación en el pleno de 1/2 de febrero de 1995, el Consejo la aprobó en su reunión nº1833, celebrada el 10 de marzo de 1995 y fue

compuesta por treinta miembros⁸⁷⁹. El reparto geográfico al que se refiere el Reglamento Interno ha quedado establecido de la siguiente forma: "los países con mayor número de habitantes tendrán tres representantes en la Mesa; los que tienen menos población, dos"⁸⁸⁰. Como indica M. MASCIA, esto significa que corresponden "tre membri per i grandi paesi (Francia, Regno Unito, Germania, Spagna e Italia) e due per gli altri dieci"⁸⁸¹. El Presidente queda fuera de este sistema de reparto pero "el puesto ocupado por el primer vicepresidente se contabilizará automáticamente dentro del número de puestos reservado para cada Estado miembro"⁸⁸². Finalmente, cabe señalar que, según la Reglamentación de la Mesa sobre el reconocimiento y el funcionamiento de los grupos políticos, también "los presidentes de los grupos políticos participarán en las reuniones de la Mesa. Los presidentes que no formen parte de la Mesa tendrán voz pero no voto"⁸⁸³.

La composición de la Mesa del Comité también puede analizarse conforme al criterio de reparto entre los representantes de entes regionales y de entes locales. Aunque el Reglamento Interno no establezca nada al respecto, dado el carácter híbrido que, según se ha afirmado, debe tener la composición del CdR, resulta interesante conocer cuál es la presencia

publicada en el DOCE L 69, de 29.03.1995, p. 47.

⁸⁷⁹ Entre los que se incluía al Presidente, Primer Vicepresidente y doce Vicepresidentes, véase art. 19 del Reglamento Interno publicado en el DOCE L 132, de 27.05.1994, p. 51.

En la propuesta de nuevo Reglamento Interno del CdR la composición de la Mesa se amplía para incluir también a los Presidentes de los grupos políticos, vid. propuesta de art. 28 del doc. R CDR 100/98 rev.11.

⁸⁸⁰ Acta del 21º Pleno del CdR, 18/19 de febrero de 1998, doc. CDR 29/98, p. 10.

Con esta decisión del Pleno se consolida la interpretación que el Grupo ad hoc Reglamento Interno realizaba de esta disposición: "serán consideradas nulas las papeletas que incluyan más de tres puestos para cada uno de los cinco países más poblados y más de dos puestos para los demás países", Instrucciones de la Mesa del Comité de las Regiones relativas a las normas de aplicación de las disposiciones del Reglamento Interno, doc. CDR 117/97 fin. Véase también lo establecido en la 18ª Reunión de la Mesa sobre el "Proyecto de normas para la elección del Presidente, primer vicepresidente y demás miembros de la Mesa", doc. R/CDR 48/96 rev. pt. 9. Este reparto se ha consolidado en el art. 28 del Proyecto de Reglamento Interno, doc. R CDR 100/98 rev. 11.

⁸⁸¹ MASCIA, M., Le Comitato delle Regioni nel sistema..., op. cit., p. 43.

El criterio adoptado se asemeja al seguido respecto el reparto de los Comisarios entre los Estados miembros. A este respecto cabe recordar que, según la ARE, la composición de la Mesa del CdR debía ser "análoga a la de la Comisión de la Unión Europea (...). Se prefirió esta proposición respecto a aquella que limitaba la composición del Buró a un miembro por Estado miembro de la Comunidad", Propuestas de la ARE sobre la creación del Comité de Regiones", Comité ad hoc de la ARE encargado de la creación del Comité de las Regiones, Bruselas, 8 de abril de 1992.

⁸⁸² Doc. CDR 117/97 fin, cit. supra.

⁸⁸³ Punto 5 del Anexo A al doc. CDR 117/97 fin, cit. supra.

de ambos grupos en sus órganos internos. La Mesa elegida en febrero de 1998 para el período 1998-2002 cuenta con 19 representantes regionales⁸⁸⁴ y 18 representantes locales⁸⁸⁵ lo cual garantiza el equilibrio que debe respetar este órgano comunitario⁸⁸⁶.

En cuanto al procedimiento de elección de los miembros de la Mesa, los apartados 2 y 3 del art. 19 del Reglamento Interno establecen que:

"El presidente y el primer vicepresidente serán elegidos por el pleno, en votación secreta sin debate y por mayoría absoluta de los votos emitidos. Solamente se podrá proceder a la elección si están presentes dos tercios o más de los miembros. La elección del presidente y la del primer vicepresidente serán realizadas en votaciones separadas. Para los demás miembros de la Mesa, que serán elegidos con arreglo al mismo sistema de votación, podrá confeccionarse una lista única.

De no haber una lista única, la elección de cada uno de los miembros de la Mesa se efectuará en votación separada, por mayoría absoluta de los votos emitidos en la primera vuelta y por mayoría relativa en las siguientes. La Mesa establecerá la lista de quince miembros con el rango de vicepresidentes y la someterá al pleno para su ratificación".

Esta disposición se ha aplicado con ocasión de la primera renovación de la Mesa en marzo de 1996 y, más recientemente, en febrero de 1998 para la elección de la Mesa correspondiente al primer bienio del segundo mandato cuatrienal del CdR⁸⁸⁷. En ambos casos, se aprovechó para desarrollar el contenido de estos párrafos del art. 19 del Reglamento Interno quedando

⁸⁸⁴ En función del análisis del concepto de entes regionales que se realizó en el Capítulo anterior, se incluyen como entes de este tipo al Condado (Amt) de Bornholms, a la Periferia de Atenas-Pireo, el Condado de Fife (es miembro de la ARE), y la Provincia de Zeeland. Véase la TABLA V al final del presente Apartado.

⁸⁸⁵ En este grupo se incluyen tanto municipios como entes de carácter intermedio (provincias).

⁸⁸⁶ Siempre teniendo en cuenta, claro está, la heterogeneidad de los entes cuyos intereses representa el CdR.

En la Mesa elegida para el segundo período bianual del primer mandato del CdR (1996-1998), la proporción era de 18 representantes regionales y 18 representantes locales, más el Presidente, Sr. P. MARAGALL, que ostentaba una representación de carácter local. Ahora bien, este aparente equilibrio debe ser matizado ya que, según el Informe del CdR sobre la Participació dels Poders Locals en el Comitè de les regions la distribución sería de 14 miembros de carácter regional, 4 de carácter provincial y 18 (incluido el presidente) de carácter local. Vid. doc. AS/1097-10.

⁸⁸⁷ La primera Mesa del Comité se eligió conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interno del CES.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que, según el art. 20 del Reglamento Interno, el procedimiento del art. 19 también es aplicable para los supuestos en que "un miembro de la Mesa deje de pertenecer al Comité o renuncie a su puesto en la Mesa", DOCE L 132, 27.05.1994, p. 51.

Finalmente, cabe señalar que en las propuestas de la ARE sobre la elección de la Mesa del CdR se incluía la posibilidad de que el mandato sólo pudiera ser renovado una vez. El Reglamento guarda silencio a este respecto lo que ha permitido que en algún caso se haya renovado el mandato. Es el caso, entre otros, de los actuales miembros daneses y españoles de la mesa. Sobre las propuestas de la ARE, vid. Régions d'Europe, n° 6, 1992, p. 18.

bajo la responsabilidad de la Mesa de Edad⁸⁸⁸ la dirección del proceso de elección⁸⁸⁹. En la elección de la Mesa actual, se presentó una lista única de candidatos por lo que se procedió a su votación global con el resultado de 166 votos a favor, de un total de 179⁸⁹⁰.

Las funciones de la Mesa vienen recogidas principalmente en el art. 22 del Reglamento Interno⁸⁹¹. Fundamentalmente consisten en:

- asistir al Pleno y a las Comisiones⁸⁹²
- coordinar y garantizar la continuidad de los trabajos del Comité⁸⁹³
- mantener un diálogo con las otras instituciones, principalmente el Consejo y

⁸⁸⁸ Sobre este órgano se volverá más adelante.

⁸⁸⁹ Véase el Acta de la 18ª Reunión de la Mesa del Comité de las Regiones, 20 de marzo de 1996, doc. R/CDR 48/96 rev. pt. 9, el Acta del 12º Pleno del CdR, 20/21 de marzo de 1996, doc. CDR 117/96, y el Acta del 21º Pleno, 18/19 de noviembre de 1998, doc. CDR 29/98.

⁸⁹⁰ Ibid p. 12.

Cabe señalar que el Proyecto de Reglamento Interno mantiene en líneas generales este procedimiento de elección añadiéndose, para la elección de los puestos de la Mesa que corresponden a los grupos políticos, la precisión de que "el Presidente someterá a la Asamblea una lista con sus nombres", art. 32.3 del Proyecto, doc. R CDR 100/98 rev.11.

⁸⁹¹ Según esta disposición:

"1. La Mesa se encargará de preparar las decisiones que se vayan a someter al Pleno y de garantizar la continuidad de la actividad del Comité.

2. La Mesa preparará, organizará y coordinará el trabajo del Pleno y de las comisiones. Para ello podrá invitar a sus reuniones, por su competencia o mandato, a otros miembros del Comité o a personalidades ajenas a él.

Podrán asistir a las reuniones de la Mesa representantes del Consejo y de la Comisión.

3. La Mesa establecerá mediante instrucciones las normas de aplicación del presente reglamento interno, respetando plenamente tanto lo dispuesto en el mismo como el régimen lingüístico estipulado en el Reglamento nº 1/58 del Consejo de 15 de abril de 1958.

4. La Mesa estará encargada de garantizar el seguimiento de los dictámenes emitidos por el Comité mediante un informe que el presidente o uno de sus miembros presentará al Pleno al comienzo de cada período de sesiones. En el marco de este informe, se invitará al Consejo y a la Comisión a que dé a conocer al Comité las medidas que hayan tomado como consecuencia de sus dictámenes.

5. La Mesa adoptará el proyecto de estimación de ingresos y gastos, que someterá al Pleno de conformidad con el artículo 32".

⁸⁹² Le corresponde a la Mesa fijar el calendario de las sesiones al comienzo de cada año (art. 5), preparar y presentar al Pleno el proyecto de orden del día, incluyendo las propuestas de modificación del mismo y los temas de urgencia (art. 6), recibir las enmiendas a los dictámenes (art. 8.4), proponer la Comisión encargada de elaborar un proyecto de dictamen (art. 9.1), promover la elaboración de un dictamen por propia iniciativa (art. 10.1) y establecer el tiempo de duración de las intervenciones en el debate del Pleno (art. 13.1).

También se le atribuyen competencias en relación a la composición y al trabajo de las Comisiones permanentes del Comité. Véase lo que se establece en el epígrafe correspondiente.

⁸⁹³ Según el art. 21 del Reglamento Interno, "durante la renovación cuatrienal, la Mesa se ocupará de los asuntos de administración ordinaria hasta la primera reunión del nuevo Comité"

la Comisión, y con todos los miembros del CdR⁸⁹⁴

- encargarse del desarrollo de las disposiciones del Reglamento Interno
- garantizar el seguimiento de los dictámenes del CdR y de su impacto sobre la legislación comunitaria

Cabría añadir a las funciones recogidas en esta disposición que corresponde a la Mesa la responsabilidad de proponer el candidato a Secretario General del Comité de las Regiones⁸⁹⁵. Teniendo en cuenta el carácter de sus competencias puede afirmarse que, como señalaba M. DAMMEYER en noviembre de 1996, "*la Mesa constituye el verdadero órgano de la dirección política del Comité de las Regiones*"⁸⁹⁶. Desde esta perspectiva, por su especial interés para la consolidación del CdR dentro de la estructura orgánica comunitaria, destaca la celebración de reuniones extraordinarias de la Mesa en el Estado miembro que ostenta la Presidencia del Consejo⁸⁹⁷. Estas reuniones facilitan el diálogo entre el CdR y esta institución comunitaria y contribuyen a la proyección exterior del Comité. El papel de la Mesa se ha visto reforzado, asimismo, con la decisión del CdR de iniciar cada mandato con la adopción de un "Programa sobre las Prioridades Políticas del CdR" en virtud del cual se orientarán los trabajos del Comité. Corresponde a la Mesa velar por la aplicación de este Programa y proponer al Pleno las modificaciones necesarias cada seis meses⁸⁹⁸.

Finalmente, en cuanto al funcionamiento de la Mesa, según el art. 23 del Reglamento

⁸⁹⁴ En las propuestas de revisión del Reglamento Interno se prevé la posibilidad de incluir una nueva disposición según la cual, "*en el marco de la cooperación interinstitucional, la Mesa, a propuesta del secretario general, podrá celebrar acuerdos de cooperación con otros órganos de la Unión Europea*", art. 64 del Proyecto, doc. R CDR 100/98 rev. 11. Como se verá en el próximo Capítulo, la celebración de acuerdos de cooperación es fundamental para permitir el desarrollo de las relaciones del CdR dentro de la estructura orgánica comunitaria.

⁸⁹⁵ Artículo 31.1 del Reglamento Interno. Sobre este tema se volverá en el epígrafe dedicado a la administración del CdR.

⁸⁹⁶ Acta de la 23ª Reunión de la Mesa del CdR, 13 de noviembre de 1996, doc. R/CDR 396/96.

En este sentido, el segundo Presidente del Comité, el Sr. P. MARAGALL, había señalado unos meses antes que "*la Mesa del Comité debe asumir el rol de motor del debate organizativo, político y de toma de decisión*", Declaración del Sr. P. MARAGALL con motivo de su elección como Presidente del CdR, 21 de marzo de 1996, CDR 213/96.

⁸⁹⁷ Normalmente la Mesa se reunirá en Bruselas pero, al desplazarse a los Estados que ostentan la Presidencia del Consejo se facilita el diálogo entre los miembros de la Mesa y representantes de dicho Estado que pueden participar directamente en la reunión. Además, por lo general, estas reuniones extraordinarias se celebran en la misma ciudad donde está previsto que después se reúna el Consejo Europeo. Sobre esta cuestión, véase el apartado dedicado a las relaciones entre el CdR y el Consejo en el siguiente Capítulo.

⁸⁹⁸ Doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11 y doc. CDR 148/99 pt. 28.

Según se indica en este último documento, "*la Mesa es la guardiana del Programa político*".

Interno, "será convocada por iniciativa del presidente al menos una vez por trimestre y cada vez que el presidente lo estime necesario, o bien a petición de al menos seis de sus miembros. Se alcanzará el quorum cuando al menos la mitad de sus miembros estén presentes. Las decisiones serán tomadas por mayoría de los votos emitidos". El principal problema que se plantea a este respecto es el de la escasa asistencia de sus miembros a las reuniones. En principio, hasta el momento, sólo los miembros titulares pueden ser miembros de la Mesa sin posibilidad de sustitución por un miembro suplente⁸⁹⁹. Para solucionar este problema, algunos sugieren que, o bien se extienda el procedimiento de suplencia previsto para el Pleno, o bien se organice un sistema de suplencias dentro de cada delegación nacional entre los miembros titulares de ésta⁹⁰⁰. El Proyecto de Reglamento Interno que debate el CdR opta por una solución intermedia al prever que "cada uno de los miembros de la Mesa, exceptuando el Presidente, tendrá un representante ad personam, designado al mismo tiempo que aquéllos de entre los miembros, titulares o suplentes, de su misma delegación nacional (...) Los distintos grupos políticos designarán entre sus miembros un representante para sus respectivos presidentes"⁹⁰¹. Se trata de un régimen de suplencias específico para la Mesa que intenta responder a la importancia de este órgano en el funcionamiento del CdR.

b) El Presidente

La elección del Primer Presidente planteó un gran debate en los meses previos a la

⁸⁹⁹ Así lo establecen las Instrucciones de la Mesa del Comité de las Regiones relativas a las normas de aplicación del art. 19 del Reglamento Interno, doc. CDR 117/97 fin, doc. cit.

⁹⁰⁰ Futuro del Comité de las Regiones. Documento de Reflexión, Bruselas, 11 de noviembre de 1997. El documento señala que ambas opciones tienen aspectos positivos y negativos:

- respecto a la primera, "su puesta en práctica es sencilla, dada la experiencia de las reuniones plenarias y por la estrecha interrelación entre miembro titular y suplente, que permite una gran coordinación y flexibilidad. Ciertamente puede producirse una merma en el grado de representatividad política de este órgano, sin embargo, si en las reuniones del Pleno, órgano decisorio máximo del Comité, se admite una suplencia, no se comprende por qué en el caso de las reuniones de la Mesa no podría aceptarse el mismo principio"
- en cuanto a la suplencia dentro de la delegación nacional, "asegura la representatividad política (...). Sin embargo, un adecuado funcionamiento exige el reforzamiento de la coordinación dentro de la delegación nacional, especialmente a nivel de miembros de la Mesa, de forma que se les mantenga permanentemente informados (...). En la práctica esto supone duplicar la información/documentación de los asuntos tratados y obligar a otros miembros de la delegación a realizar un seguimiento de las actividades de la Mesa, tal vez innecesario si su participación como suplente no llega nunca a ser solicitada".

⁹⁰¹ Propuesta de art. 29 doc. R CDR 100/98 rev. 11.

Sesión constitutiva del Comité. Nada se establece en el Tratado ni en el Reglamento Interno sobre el tipo de representación, regional o local, o sobre la necesidad de respetar un cierto reparto geográfico en las sucesivas presidencias del CdR⁹⁰². Según la ARE, el Presidente del Comité de las Regiones sólo podía ser "*le représentant d'une région, le président d'une région*"⁹⁰³. Ahora bien, negar el acceso de los representantes de los entes locales a la Presidencia del Comité hubiera sido contrario a las disposiciones del Tratado que, como se ha afirmado reiteradamente, definen al CdR como un órgano compuesto por entes regionales y locales sin que se establezca la primacía de unos sobre otros.

La elección del Presidente del CdR no puso en juego únicamente los intereses de las regiones y de los entes locales como grupos separados, también se manifestaron otro tipo de afinidades de carácter geográfico y político⁹⁰⁴. En este sentido, C. PELLISE señala que, en el momento de la constitución del Comité, "*en relación a sus órganos de gobierno, se acordó una alternancia triple -norte y sur, política de izquierdas y de derechas, ciudades y regiones- a la mitad del mandato de los miembros. No obstante, este pacto fracasó en parte debido a la doble candidatura de las regiones, el Sr. Van Den Branden por el norte y el Sr. Blanc por el sur*"⁹⁰⁵. Finalmente, J. BLANC fue elegido Presidente del Comité de las Regiones y P.

⁹⁰² De hecho como ya se señaló anteriormente, el Presidente queda fuera del reparto de los miembros de la Mesa entre los Estados grandes y pequeños de la Comunidad.

⁹⁰³ Vid. El Editorial de J. PUJOL, Presidente de la ARE, sobre "*Le Comité des Régions*", en *Europe des Régions*, nº 8, 1994, p. 3.

En opinión de J. PUJOL, "*le candidat devrait avoir les caractéristiques suivantes: être le Président élu d'une Région, avoir une connaissance pratique des relations avec les Institutions communautaires, faire preuve d'un grand engagement personnel, avoir le temps et la disponibilité intellectuelle nécessaires à cette fonction*", vid. La Communication du Président J. PUJOL, Réunion du Bureau de l'Assemblée des Régions d'Europe, Sitges, 2-12-1993, en *Europe des Régions*, nº 8, 1994, p. 44.

⁹⁰⁴ No hay que olvidar que el CdR es un órgano de naturaleza política. Véase el análisis sobre la naturaleza jurídica del CdR en el Capítulo anterior.

⁹⁰⁵ PELLISE, C., "*El Comité de las...*", op. cit., 1996, p. 476.

Cabe señalar que estos candidatos fueron los dos que se presentaron ante la Mesa de la Asamblea de las Regiones de Europa. Por un lado, el belga Sr. Luc van den Brande, socialista, que recibía el apoyo de las regiones del Norte de Europa y, por otro lado, el francés Sr. Jacques Blanc, candidato propuesto por el Partido Popular, que representaba los intereses de las regiones del Sur. Ninguno de los dos candidatos obtuvo la mayoría necesaria en la primera votación, por lo que hubo que realizar una segunda vuelta en la que quedó elegido el Sr. Luc van den Brande como el candidato presentado por la Mesa de la ARE a la Presidencia del Comité de las Regiones. Sin embargo, ambos candidatos se presentaron a la primera vuelta de la elección del Presidente en la Asamblea constitutiva del CdR.

MARAGALL, candidato de los entes locales⁹⁰⁶, Primer Vicepresidente, debiendo intercambiarse los puestos una vez finalizado el primer período bianual (1994-1996)⁹⁰⁷. Este resultado consiguió conciliar dos de las tendencias presentes: un candidato regional del PPE sería sustituido por uno local del PSE⁹⁰⁸. No se logró conciliar la alternancia Norte/Sur dado que ambos pertenecían a Estados del Sur de Europa. En el pleno celebrado el 20 de marzo de 1996, se procedió a la primera renovación conforme con el criterio pactado⁹⁰⁹.

Sin embargo, la práctica de alternar el puesto de Presidente y el de Primer Vicepresidente, con un representante regional y uno local, no ha tenido continuidad. En la 21ª Sesión del Pleno, constitutiva del Segundo ejercicio Cuatrienal del CdR, se presentaron dos candidaturas a la Presidencia del Comité. La Sra. B. COFFEY, representante de Dublin, y el Sr. M. DAMMEYER, representante del Land de Nordrhein-Westfalen, resultando elegido este último por 152 votos a favor de 199 votos emitidos⁹¹⁰. La elección del Primer Vicepresidente que se produjo a continuación se resolvió a favor del único candidato presentado, el Sr. J. CHABERT, representante de la Región de Bruselas Capital. Así, tanto el Presidente como el

⁹⁰⁶ El otro candidato local, apoyado por el PPE, era el británico Sr. Ch. Gray, presidente de la Convention of Scottish Local Authorities.

⁹⁰⁷ Vid. Acta de la sesión constituyente del CdR, de 9 de marzo de 1994, doc. DI/CDR 25/94.

Este acuerdo fue fruto de una iniciativa de P. MARAGALL en el sentido de acordar que durante el primer mandato se alternara una primera presidencia de un representante de las regiones que sería sustituido después por un representante de los entes locales. Sobre estas cuestiones, vid., FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 46; ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las Regiones en el procedimiento...", op. cit., pp. 48-49.

La elección de dos Presidentes por mandato es una práctica habitual en las Instituciones y órganos comunitarios.

⁹⁰⁸ Cabe señalar, que la rotación entre dos grandes partidos como el PPE y el PSE no satisface todos los intereses en juego. Así, el Sr. CHITI, en el Pleno del CdR celebrado en febrero de 1998, manifestaba su temor de que el acuerdo entre estas dos grandes fuerzas políticas conlleve "que los miembros que no pertenezcan a ninguno de estos grupos políticos no tengan ocasión de pronunciarse convenientemente al respecto", vid. doc. CDR 29/98, p. 11.

⁹⁰⁹ Como señala C. PELLISE, "tras algunas consultas el Sr. Blanc desistió de su intención de volverse a presentar, de forma que el Sr. P. Maragall fue candidato único, propuesto por el Partido Socialista Europeo y por el Partido Popular Europeo, con el apoyo de la Delegación española", PELLISE, C., "El Comité de las ...", op. cit., 1996, p. 476. Véase también a este respecto, las discusiones sostenidas en la 16ª Reunión de la Mesa del CdR, Informe final.

Según el Acta 12º Pleno del CdR, 20/21 de marzo de 1996, primero, el Sr. MARAGALL fue elegido Presidente por 161 votos y, posteriormente, el Sr. BLANC fue elegido Primer Vicepresidente por 135 votos, doc. CDR 117/96.

⁹¹⁰ Doc. CDR 29/98, p. 11.

Con carácter previo a la elección del Presidente se aprobó el Reglamento electoral que fijó los plazos para la presentación de candidaturas finalizándose el plazo para la Presidencia a las 15:00 horas, procediéndose a continuación a la elección del Primer vicepresidente y después del resto de miembros de la Mesa. Vid. doc. CDR 29/98, p. 10.

Primer Vicepresidente son miembros que ostentan una representación de carácter regional. Si se cumple el pacto entre los dos principales grupos políticos (PPE y PSE) de apoyar la candidatura del Sr. CHABERT a la Presidencia y del Sr. DAMMEYER a la Vicepresidencia, para el período 2000-2002⁹¹¹, supondrá la primacía de este tipo de entes subestatales en la dirección del segundo mandato del Comité⁹¹². La elección de estos representantes implica también un giro a favor de los miembros procedentes del Norte de Europa lo que, teniendo en cuenta la preeminencia del Sur durante el primer mandato, refuerza la existencia de este factor como criterio de equilibrio.

El debate generado en torno a las figuras del Presidente y del Primer Vicepresidente se justifica por su importancia para el funcionamiento del CdR. Según el art. 24 del Reglamento Interno del Comité:

- "1. El presidente dirigirá los trabajos del Comité⁹¹³.*
- 2. El Comité estará representado por el presidente.*
- 3. En caso de ausencia del presidente, éste estará representado por el primer vicepresidente; en ausencia de éste estará representado por uno de los vicepresidentes".*

En la práctica, hasta la fecha, el Presidente ha jugado un papel fundamental en la evolución del Comité dentro de la estructura institucional comunitaria. En este sentido, el Sr. M. DAMMEYER expresaba su confianza en la labor realizada durante los pocos años de vida de este órgano comunitario y manifestaba su voluntad de consolidar la presencia del Comité

⁹¹¹ Vid. Bol. UE 1/2, 1998, punto 1.10.29.

Cabe preguntarse si los cambios políticos belgas, en la medida en que han afectado a la posición del Sr. CHABERT, deben influir de algún modo en que se respete este pacto.

⁹¹² Cabe señalar que el territorio de la región de Bruselas Capital se corresponde con el de esta ciudad lo que podría atemperar esta preeminencia regional. Ahora bien, el ente representado forma parte de un Estado de estructura federal y entra plenamente dentro del bloque de lo que se ha definido como regiones fuertes del CdR. Véase lo establecido a este respecto en los dos últimos apartados del Capítulo anterior.

A este respecto, es necesario precisar que la candidatura única del Sr. J. CHABERT fue el resultado de un pacto dentro del PPE y, por tanto, la elección del Sr. DAMMEYER supuso esta primacía de los entes regionales, pero se trata de una consecuencia indirecta que, más bien, deriva de la progresiva importancia que, en el seno del CdR, adquiere su naturaleza de órgano político.

⁹¹³ En este sentido le corresponde al Presidente convocar el Pleno (art. 5) y la Mesa (art. 23), designar cuál es la comisión competente para elaborar un dictamen (art. 9), dirigir los debates en las sesiones plenarias concediendo, ampliando o limitando el uso de la palabra y permitiendo la participación de las personalidades invitadas a los plenos, desarrollo de los arts. 12 y 13 del Reglamento Interno por las Instrucciones de la Mesa, doc. CDR 117/97 fin.

dentro de la estructura institucional comunitaria⁹¹⁴.

c) La Mesa de edad

"El Comité será convocado después de cada renovación cuatrienal por el miembro de mayor edad en el plazo máximo de un mes a partir de la comunicación a los miembros del Comité de su nombramiento por el Consejo. La primera sesión será presidida por el miembro de mayor edad, entre los miembros presentes, asistido por los cuatro miembros presentes más jóvenes y por el secretario general del Comité, los cuales constituirán la Mesa de Edad" (art. 2 del Reglamento Interno).

Éste fue el procedimiento aplicado, en la práctica, desde la primera sesión constitutiva del CdR, los días 9/10 de marzo de 1994, ya que era el procedimiento previsto en el Reglamento Interno del CES⁹¹⁵. Así, fue el Sr. Bollendorff quien presidió la Primera Sesión Plenaria del Comité.

Los artículos 2 a 4 del Reglamento Interno del CdR han sido aplicados por vez primera en la Sesión constitutiva del segundo ejercicio cuatrienal 1998-2002 del CdR en el mes de febrero de 1998. En efecto, en enero de 1998 finalizaba el Primer mandato de los miembros del Comité. Según consta en el Acta del Pleno celebrado los días 18/19 de febrero de 1998, la Mesa de edad estuvo compuesta en esta ocasión por *"el Sr. Manuel FRAGA, presidente de edad, y los cuatro miembros más jóvenes, la Sra. Nicole MORBLECH y los Sres. Luciano D'ALFONSO, Kent JOHANSSON y Tilman TÖGEL"*⁹¹⁶.

Cabe señalar que las únicas funciones de este órgano son, primero, dar a conocer el nombramiento de los miembros del Comité que le haya comunicado el Consejo y declarar constituido el Comité para el nuevo período (art. 3 del Reglamento Interno), segundo, presidir

⁹¹⁴ Véase el Discurso pronunciado con motivo de su elección como Presidente del Comité, Anexo II del doc. CDR 29/98.

⁹¹⁵ La sesión constitutiva del CdR se celebró aplicando las disposiciones previstas en el Reglamento Interno del CES (arts. 1 y 2 del Reglamento Interno del CES, DOCE Edición Especial, 1985, 01/Vol. 01, p. 224).

Este procedimiento se ha mantenido en el art. 1 del Reglamento Interno del CES aprobado por este órgano en ejercicio de la competencia que le otorga el Tratado constitutivo modificado por el TUE. Vid. DOCE L 257, de 5.10.94, p. 32. También se mantiene este procedimiento en el Proyecto de Reglamento Interno del CdR, doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

⁹¹⁶ Doc. CdR 29/98, p. 9.

la primera sesión hasta la proclamación del resultado de la elección de la Mesa del Comité (art. 4 del Reglamento Interno). A pesar de estas funciones tan limitadas⁹¹⁷, puede afirmarse que la Mesa de Edad juega un papel muy importante en el funcionamiento del CdR.

Aunque el Reglamento Interno sólo prevé la convocatoria de la Mesa de Edad "*después de cada renovación cuatrienal*"⁹¹⁸, en la práctica se ha atribuido también a este órgano la dirección del proceso que lleva a la elección del Presidente, Primer vicepresidente y la Mesa cada dos años⁹¹⁹. La juventud del Comité ha supuesto además que muchos de los aspectos relativos a estos procesos electorales hayan tenido que ser resueltos bajo Presidencia de la Mesa de Edad. Por ejemplo, en la sesión de febrero de 1998, uno de los puntos del orden del día del Pleno previos a la elección del Presidente y de la Mesa era la adopción del reglamento electoral⁹²⁰. A este respecto, se produjo una discusión sobre la conveniencia o no de celebrar un debate previo a la aprobación del Reglamento para permitir a los nuevos miembros adherirse a un grupo político antes de las elecciones⁹²¹. Sin embargo, el Presidente de Edad consideró que el art. 19.2 del Reglamento Interno prohíbe la posibilidad de celebrar cualquier debate previo a la votación del Presidente por lo que rechazó esta petición. Resulta evidente por tanto que, pese al carácter limitado de sus funciones, la Mesa de Edad juega un papel importante porque precisamente le corresponde la dirección de proceso de elección de los órganos de dirección del CdR.

La siguiente Tabla reproduce la composición de la Mesa elegida en el Pleno de febrero de 1998.

⁹¹⁷ "*Bajo la presidencia de la Mesa de edad no podrá celebrarse ningún debate cuyo objeto no se refiera a la elección de la Mesa del Comité*" (art. 4 pár. 2º del Reglamento Interno).

⁹¹⁸ Art. 2 del Reglamento Interno, vid. supra.

⁹¹⁹ Vid. el Proyecto de normas para la elección del Presidente, primer vicepresidente y demás miembros de la Mesa, discutido en la 18ª Reunión de la Mesa del Comité de las Regiones, 20 de marzo de 1996, doc. R/CDR 48/96 rev. pt. 9.

⁹²⁰ Como ya se ha señalado las cuestiones relativas al proceso de elección de estos órganos del Comité ya habían sido objeto de serios debates con vistas a la renovación que se produjo en 1996. El Reglamento electoral propuesto ante el 21º Pleno del CdR mantiene las líneas principales decididas entonces. Únicamente, se completan, por un lado, los aspectos relativos al plazo para la presentación de candidaturas y, por otro, se reiteran los aspectos relativos al reparto de los miembros entre las delegaciones nacionales, véase Acta del 21º Pleno del CdR, 18/19 de febrero de 1998, doc. CDR 29/98.

⁹²¹ Así lo proponía el Sr. Bianco apoyado por los Sres. D'ambrosio, Belle y Avramopoulos, doc CDR 29/98, p. 10.

TABLA V
COMPOSICIÓN DE LA MESA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES
PRIMER PERÍODO BIENAL DEL SEGUNDO EJERCICIO CUATRIENAL
1998-2000⁹²²

Presidente: M. DAMMEYER

Ministerium für Bundes-und Europaangelegenheiten
 Nordrhein-Westfalen, ALEMANIA

Primer Vicepresidente: J. CHABERT

Minister in de Brusselse Hoofdstedelijke
 regering, belast met Economie,
 Financiën, Begroting, Energie en Extern
 Betrekkingen (BELGICA)

Miembros

NOMBRE	CARGO	REPRESENTACIÓN	ESTADO MIEMBRO DE PROCEDENCIA
Sr. K. ANDERSEN	Vicepresidente	Bornholms Amt	DK
Sr. S. ANDERSEN		Skive Kommune	DK
Sr. D. AVRAMOPOULOS		Alcalde de Atenas	GR
Sr. K. BODFISH	Vicepresidente	Brighton and Hove Unitary Authority	RU
Sr. W. BOURG		Membre du Comité du SYVICOL ⁹²³ Député	L
Sra. M. BRESSO		Presidente Provincia di Torino	I
Sr. M. CENSI		Président du conseil régional de Midi-Pyrénées	F
Sra. B. COFFEY		Dublin	IRL

⁹²² Tabla realizada en función de la Composición decidida en el 18º Pleno de 11/12 de junio de 1997, Acta del Pleno, doc. CDR 196/97 y el Anexo I, Miembros, de la Decisión del Consejo de 26 de enero de 1998, por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 1998 y el 25 de enero de 2002, DOCE L 28, de 4.02.1998, pp. 19-30.

⁹²³ Syndicat des Villes et des Communes luxembourgeois.

NOMBRE	CARGO	REPRESENTACIÓN	ESTADO MIEMBRO DE PROCEDENCIA
Sr. R. COLLIGNON	Vicepresidente	Ministre-président du gouvernement wallon, chargé de l'économie, du commerce extérieur, des PME, du tourisme et du patrimoine	B
Sr. V. D'AMBROSIO	Vicepresidente	Presidente Regione Marche	I
Sr. A. ENDLEIN		Landkreis Northeim	AI
Sr. H. EVERSLAGE		Vizepräsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes	AI
Sr. R. FORMIGONI		Presidente Regione Lombardia	I
Sr. M. FRAGA IRIBARNE		Presidente de la Xunta de Galicia	E
Sr. F. GOMES	Vicepresidente	Presidente da Câmara Municipal do Porto	P
Sr. A. GUSTAV		Solna kommun	S
Sr. A. HERTOOG		Burgemeester van Velsen	PB
Sr. A. JARDIM		Presidente do Governo Regional da Madeira	P
Sr. J.L. JOSEPH		Maire de la Bastidonne (Vaucluse)	F
Sr. R. KALIFF	Vicepresidente	Kalmar kommun	S
Sr. R. KOIVISTO		kunnanjohtaja, Pirkanmaan liiton hallituksen jäsen, Pirkkala	FIN
Sr. E. KOULOUMBIS	Vicepresidente	Presidente de la Periferia Atenas-Pireo	GR
Sr. J. LUCAS GIMENEZ	Vicepresidente	Presidente de la Junta de Castilla y León	E
Sra. C. MAY		Fife Council	RU
Sr. T. McKENNA	Vicepresidente	Mid East	IRL
Sr. C. MEINTZ	Vicepresidente	Conseiller de la commune de Walferdange Vice-président de la Chambre des députés	L

NOMBRE	CARGO	REPRESENTACIÓN	ESTADO MIEMBRO DE PROCEDENCIA
Sr. J. PUECH	Vicepresidente	Président du conseil général de l'Aveyron	F
Sr. J. RODRIGUEZ IBARRA		Presidente de la Junta de Extremadura	E
Sr. H. SAUSGRUBER	Vicepresidente	Landeshauptmann von Voralberg	Aus
Sra E.R. SIITONEN	Vicepresidente	yliormestari, Helsinki	FIN
Sr. A. STINGL		Bürgermeister von Graz	Aus
Sr. E. TEUFEL	Vicepresidente	Staatsministerium Baden-Württemberg	AI
Sr. G. TOPE		Sutton London Borough Council	RU
Sr. W. van GELDER	Vicepresidente	Commissaris der Konningin in Zeeland	PB

3. Las Comisiones del CdR

"El Pleno constituirá comisiones permanentes y temporales, así como subcomisiones, encargadas de preparar su trabajo. El Pleno decidirá la composición y atribuciones de las mismas"(art. 25.1 del Reglamento Interno).

Las Comisiones son el tercer tipo de órgano previsto por el art. 1º del Reglamento Interno del Comité. Las disposiciones relativas a su creación, composición, funcionamiento y competencias se contienen en los Capítulos 6 y 8 del Reglamento Interno. El trabajo en Comisiones es habitual en órganos de carácter parlamentario como el CdR. Ahora bien, la decisión del número de Comisiones que deberían existir y de la distribución de competencias entre ellas ha sido uno de los puntos más conflictivos en la organización interna del CdR. Durante el primer mandato del Comité, primaron los intereses políticos y geográficos, lo que fue en claro detrimento de la eficacia del órgano. Esta situación generó un serio debate al respecto que culmina en una modificación de las Comisiones durante el segundo mandato.

Las Comisiones cumplen un papel fundamental en el ejercicio y desarrollo de la

actividad consultiva del Comité por lo que algunos aspectos relativos al ejercicio de sus competencias serán analizados en el siguiente Capítulo al tratar, en general, las funciones y el funcionamiento del CdR.

a) Creación y número de Comisiones

"El Pleno constituirá las comisiones después de cada renovación cuatrienal, en el transcurso de su primer período de sesiones" (Art. 28 del Reglamento Interno).

Durante el primer mandato de los miembros del CdR se decidió la creación de ocho Comisiones Permanentes y cuatro subcomisiones⁹²⁴. Como afirma Ch. MESTRE, *"si lors de son installation, son président avait envisagé de faire correspondre chaque domaine de consultation obligatoire à une commission permanente, d'où la création de cinq commissions, il décidait pourtant rapidement d'abandonner cette idée au profit d'une solution politique astucieuse"*⁹²⁵. Nuevamente, será un criterio de reparto entre Estados el que determine la organización del Comité primando sobre la lógica de su función y eficacia. Según reconocía la propia Mesa del CdR, el número de ocho comisiones y cuatro subcomisiones se decidió para *"garantizar a cada una de las entonces delegaciones miembros una de las presidencias"*⁹²⁶.

-
- ⁹²⁴ - Comisión 1: Desarrollo Regional, Desarrollo Económico y Haciendas Locales y Regionales.
- Subcomisión: Hacienda Local y Regional
- Comisión 2: Ordenación del Entorno, Agricultura, Caza, Pesca, Bosques, Mar y Montaña.
- Subcomisión: Turismo y Espacio Rural
- Comisión 3: Transportes y Redes de Comunicaciones.
- Subcomisión: Telecomunicaciones
- Comisión 4: Política Urbana
- Comisión 5: Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Energía.
- Comisión 6: Educación y Formación Profesional
- Comisión 7: La Europa de los Ciudadanos, Investigación, Cultura, Juventud y Consumidores.
- Subcomisión: Juventud y Deportes
- Comisión 8: Política Social, Sanidad y Cohesión Económica y Social, Política Social y Salud Pública

A estas ocho debe añadirse una Comisión especial de Asuntos Institucionales que estuvo presidida por el Sr. J. BLANC durante los primeros dos años y después fue sustituido por el Sr. P. MARAGALL. Vid. Bol. UE, 4-1994, p. 118. El Pleno asignó también las presidencias por países.

⁹²⁵ MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 72. Véase también, COLLINS, S., JEFFERY, Ch., *Wither the Committee...*, op. cit., p. 8.

⁹²⁶ Acta de la 28ª reunión de la Mesa del CdR, doc. R/CDR 292/97 rev. Pt. 3.

Como señala Ch. MESTRE, el espíritu del reparto implicaba *"les sous-commissions seraient présidées par un membre du Comité provenant d'un petit Etat (...) un délégué danois, un délégué irlandais, un délégué luxembourgeois"*

Cuando se produjo la adhesión de Finlandia, Austria y Suecia "sus representantes optaron por mantener el "statu quo" existente sin exigir la creación de tres nuevas comisiones"⁹²⁷.

En el ejercicio actual, se ha procedido a una nueva organización de las Comisiones⁹²⁸. La cuestión del número y competencias de las Comisiones, con vistas a la renovación cuatrienal del CdR, fue un tema de debate constante en las reuniones de la Mesa del Comité celebradas a lo largo de 1997. La experiencia desarrollada durante el primer ejercicio del CdR indicaba que el número de Comisiones y subcomisiones resultaba excesivo para el buen funcionamiento del órgano y desproporcionado respecto a sus recursos financieros⁹²⁹. La opinión general de los miembros era favorable a la reducción del número de Comisiones⁹³⁰ y a la reorganización de sus respectivas competencias⁹³¹. Finalmente, como se desprende de la Tabla VI, se impuso la propuesta de crear siete comisiones, desapareciendo todas las subcomisiones y la Comisión 8. Se ha realizado también una remodelación de las competencias, asumidas por cada Comisión, que responde a las modificaciones que el Tratado de Amsterdam introduce respecto al ámbito material de las competencias del Comité. Se mantiene además la Comisión de Asuntos Institucionales competente para preparar las propuestas del CdR ante la futura Conferencia Intergubernamental, sobre las modificaciones institucionales necesarias con vistas a la ampliación de la UE⁹³².

et enfin un délégué grec. De plus, comme à côté du président, chaque commission et sous-commission comprend au moins deux vice-présidents, il devient possible d'assurer une meilleure représentation entre les différents Etats membres", MESTRE, Ch. "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 73.

⁹²⁷ Acta de la 28ª reunión de la Mesa del CdR, doc. R/CDR 292/97 rev. Pt. 3.

⁹²⁸ La distribución de los miembros por Comisión para este período se aprobó en el 22º Pleno del CdR, 12/13 de marzo de 1998, según consta en el Acta del Pleno, doc. CDR 73/98, de 21 de abril de 1998, p. 18.

⁹²⁹ Según se indicaba en la propuesta formulada a la 28ª Reunión de la Mesa del CdR, los principales problemas eran:

- un volumen de trabajo muy desigual
- falta de buena comunicación entre ellas
- solapamiento de competencias en determinadas materias

doc. R/CDR 292/97 rev. Pt. 3.

⁹³⁰ Las propuestas oscilaban entre 5 y 7 Comisiones como máximo.

⁹³¹ Vid. Actas de la 28ª y la 29ª reunión de la Mesa del CdR, doc. R/CDR 378/97 y doc. R/CDR 364/97 rev.

⁹³² Véase los documentos relativos a la 28ª Reunión de la Mesa, de 17 de octubre de 1997, doc. R/CDR 292/97 Pt. 3, y 30ª Reunión de la Mesa del CdR, 18 de febrero de 1998, R/CDR 2/98.

Actualmente, esta Comisión ya no está presidida por el Presidente del CdR sino por el Primer Vicepresidente.

TABLA VI
LAS COMISIONES DEL CDR PARA EL PERÍODO
1998-2002

Comisión 1: Política Regional, Fondos Estructurales, Cohesión Económica y Social, Cooperación transfronteriza e interregional

Presidente: E. ZAPLANA,
Presidente de la Generalitat Valenciana
(ESPAÑA)

Primer Vicepresidente: R. BEHRENDT,
Ministerium für Wirtschaft,
Technologie und
Europaangelegenheiten des Landes
Sachsen-Anhalt (ALEMANIA)

Comisión 2: Agricultura, desarrollo rural y pesca

Presidente: J. BLANC,
Président du Conseil Régional du
Languedoc-Roussillon (FRANCIA)

Primer Vicepresidente: R. SAVY
Président du Conseil Régional du
Limousin (FRANCIA)

Comisión 3: Redes transeuropeas, transporte y sociedades de información

Presidente: W. WEINGARTNER,
Landeshauptmann von Tirol (AUSTRIA)

Primer Vicepresidente: B. COFFEY,
Dublin (IRLANDA)

Comisión 4: Ordenación del territorio, recursos urbanos, energía y medio ambiente

Presidente: A. HERTOOG,
Burgemeester van Velsen (PAISES BAJOS)

Primer Vicepresidente: S. POWELL,
Hammersmith and Fulham London
Borough Council (REINO UNIDO)

Comisión 5: Política social, salud pública, protección de los consumidores, investigación y turismo

Presidente: G. TORCHIO,
Sindaco di Spineda (ITALIA)

Primer Vicepresidente: T. LAZARIDIS,
Alcalde de Kalamaria (GRECIA)

Comisión 6: Empleo, política económica, mercado único, industria y Sistema Monetario Europeo

Presidente: H. JENSEN,
Lejre Kommune (DINAMARCA)

Primer Vicepresidente: E. BIRATH LINDVALL
Göteborgs och Bohus läns landsting
(SUECIA)

Comisión 7: Educación, formación profesional, cultura, juventud, deportes, derechos de los ciudadanos

Presidente: I. PEIPONEN,
Ihtori, Varkauden kaupunginvaltuuston jäsen,
Varkaus (FINLANDIA)

Primer Vicepresidente: A. J. JARDIM,
Presidente do Governo Regional da
Madeira (PORTUGAL)

Comisión de Asuntos Institucionales

Presidente: J. CHABERT,
Minister in de Brusselse Hoofdstedelijke
regering, belast met Economie, Financiën,
Begroting, Energie en Extern Betrekkingen
(BELGICA)

Además de las Comisiones Permanentes, desde el inicio de las actividades del CdR, se han creado multitud de grupos de trabajo para ocuparse de temas de interés específico⁹³³.

⁹³³ Según el art. 25.2 del Reglamento Interno, "las comisiones permanentes podrán crear, a propuesta de al menos la mitad de sus miembros o a propuesta de la Mesa, cualquier grupo de trabajo permanente o temporal que consideren conveniente". En las Instrucciones de la Mesa relativas a la aplicación de las disposiciones del Reglamento Interno, se precisa además que el grupo de trabajo colabora "con el ponente en la elaboración del anteproyecto de dictamen. Las comisiones decidirán la composición del grupo de trabajo. Como norma general, el ponente ocupará la presidencia.

Esta tendencia ha sido criticada por algunos miembros del Comité por considerar "*que restan poder a las comisiones ya existentes o que rompen el equilibrio con los grupos políticos y las delegaciones nacionales*"⁹³⁴. Ahora bien, en muchos casos, el recurso a la creación de grupos de trabajo ha sido la vía utilizada para superar los problemas derivados del "*solapamiento existente entre los títulos de algunas comisiones*"⁹³⁵ y también para profundizar el trabajo del CdR sobre algunas cuestiones de interés específico. Entre los grupos de trabajo creados hasta el momento, cabe destacar la creación de un grupo ad hoc sobre la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, con cuyos trabajos el CdR se suma al debate que sobre este tema se lleva a cabo en el seno del Parlamento Europeo y también del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa⁹³⁶. También han sido de especial utilidad el grupo ad hoc sobre el Reglamento Interno y el grupo ad hoc sobre Asuntos administrativos y financieros, encargados de profundizar y desarrollar los debates y realizaciones en estos ámbitos vitales para el desarrollo de un órgano tan joven.

b) Composición y funcionamiento de las Comisiones

En cuanto a la composición de las Comisiones, el art. 27 del Reglamento Interno establece que:

- "1. La composición de las comisiones permanentes debe reflejar el equilibrio nacional en el seno del Comité.*
- 2. Los miembros de las comisiones podrán ser sustituidos por un suplente de su elección.*
- 3. Los miembros de las comisiones podrán hacerse acompañar por un experto.*
- 4. Los miembros del Comité deberán formar parte de una comisión como*

Las reuniones de los grupos de trabajo no serán públicas. Estos grupos estarán compuestos por un máximo de quince miembros, sin contar el ponente. El presidente y los vicepresidentes de la comisión, así como los asistentes o expertos de los miembros del grupo de trabajo, podrán participar en las reuniones. El presidente podrá conceder la palabra a los asistentes y expertos".

⁹³⁴ Vid. PELLISE, C., "El Comité de las...", op. cit., 1995, p. 492.

⁹³⁵ Propuesta sobre las nuevas competencias de las comisiones del CdR, 28ª Reunión de la Mesa, 17 de octubre de 1998, doc. R/CDR 292/97 rev. Pt. 3.

Según se indica en las Instrucciones de la Mesa relativas a la aplicación del Reglamento interno, "*cuando varias comisiones se ocupen de un mismo asunto, los ponentes de las comisiones designadas a título complementario podrán participar en las reuniones del grupo de trabajo*", doc. CDR 117/97 fin.

⁹³⁶ Sobre la actividad desarrollada por este Grupo se volverá en el Capítulo siguiente.

mínimo y no podrán formar parte de más de dos. La Mesa podrá establecer excepciones en el caso de los miembros de las delegaciones nacionales menos numerosas".

Aunque el Reglamento Interno no impone que todas las Comisiones tengan el mismo número de miembros, la exigencia de *equilibrio nacional* no permite grandes variaciones en su composición. Según las Instrucciones de la Mesa relativas a la aplicación del Reglamento Interno:

"las comisiones estarán integradas por un máximo de 55 miembros⁹³⁷. Dentro de cada comisión el número máximo de miembros de una delegación nacional será de:

- cinco para los siguientes países: Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido;

- tres para los siguientes países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia

Las subcomisiones estarán integradas por un máximo de 35 miembros. Dentro de cada una de ellas el número máximo de miembros de una delegación nacional será de:

- tres para los siguientes países: Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido

- dos para los siguientes países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia"⁹³⁸.

Según el art. 26 del Reglamento Interno, *"cada Comisión designará a un presidente y por lo menos a dos vicepresidentes"*. Las subcomisiones también han designado entre sus miembros a un Presidente⁹³⁹.

Como ya se ha señalado el reparto de las Presidencias entre las delegaciones nacionales fue el elemento determinante en la creación de Comisiones y Subcomisiones durante el primer mandato del CdR. En el período actual, 1998-2002, la designación de estos cargos ha sido objeto de un pacto entre las delegaciones nacionales y los grupos políticos con el que se *"intenta respetar en la medida de lo posible el reparto de seis puestos de presidentes y vicepresidentes para los dos grupos políticos más importantes y un puesto para cada uno de*

⁹³⁷ Antes podía llegar de 59 a 69 miembros

⁹³⁸ doc. CDR 117/97 fin, cit. supra.

⁹³⁹ Las Instrucciones de la Mesa relativas a la aplicación del art. 25 del Reglamento Interno prevén que *"los procedimientos establecidos para las comisiones se aplicarán igualmente a las subcomisiones"*, doc. CDR 117/97 fin.

los grupos políticos restantes"⁹⁴⁰.

Desde la perspectiva del equilibrio entre entes locales y regionales, según señala M. MASCIA, durante el primer período cuatrienal se produjo una importante primacía de los Presidentes de Comisión y de Subcomisión con representación de carácter local sobre los de naturaleza regional⁹⁴¹. En la nueva composición de las Comisiones puede decirse que la situación se ha igualado. Actualmente, hay cuatro representantes de entes de carácter regional⁹⁴² y otros tantos representantes de entes locales, que son Presidentes de Comisión⁹⁴³ y cuatro vicepresidentes representantes regionales frente a tres vicepresidentes representantes locales⁹⁴⁴.

La función principal de las Comisiones del CdR es la elaboración de los dictámenes que deberá adoptar el Pleno. Teniendo en cuenta que la intervención del Comité no puede paralizar el proceso normativo comunitario y que se puede imponer un plazo a la emisión del dictamen, es necesario garantizar que el trabajo en Comisión sea lo más eficaz posible. A este objetivo responden los artículos 33 y 39 del Reglamento Interno:

"Se fijará un plazo a las comisiones para la presentación de los proyectos de dictamen del Comité" (art. 33).

"Cada comisión designará, a propuesta de su presidente, un ponente para cada proyecto de dictamen. En caso de procedimiento de urgencia, el Comité podrá nombrar a un ponente general; los dictámenes aprobados por unanimidad en la comisión podrán ser adoptados en el Pleno mediante votación sin debate"

⁹⁴⁰ Acta de la 30ª Reunión de la Mesa del CdR, 18/19 de febrero de 1998, doc. R/CDR 2/98.

⁹⁴¹ Según la distribución que realiza este autor 9 serían representantes de municipios frente a 4 representantes de entes regionales. Ahora bien, es preciso tener en cuenta que dos de los representantes que él considera de carácter local, el Sr. A. Ph. Hertog, diputado de la Provincia de Overijssel, Países Bajos, y el Sr. Farrington, miembro del County Council de Lancashire, Reino Unido, podrían considerarse representantes regionales. De cualquier forma, la mayoría seguiría correspondiendo a los miembros con representación de carácter local por lo que siguen siendo válidas las conclusiones del mencionado autor en el sentido de que *"emerge qui in maniera evidente il ruolo importante delle città nel processo decisionale del CdR"*, MASCIA, M., *Le Comitato delle Regioni nel sistema...*, op. cit., pp. 44-45.

⁹⁴² Según se desprende de la Tabla V estos son: E. ZAPLANA, Presidente de la Generalitat Valenciana, W. WEINGARTNER, Landeshauptmann von Tirol, J. CHABERT, Minister in de Brusselse Hoofdstedelijke regering y J. BLANC, Président du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon. Los tres primeros son representantes que proceden además de lo que en el Capítulo anterior se han considerado como "regiones fuertes" por disponer de competencias legislativas propias.

⁹⁴³ A. HERTOOG, Burgemeester van Velsen, G. TORCHIO, Sindaco di Spineda, H. JENSEN, Lejre Kommune, I. PEIPONEN, Ihtori, Varkauden kaupunginvaltuuston jäsen.

⁹⁴⁴ Véase la TABLA VI.

(art. 39)⁹⁴⁵.

Corresponde a los Presidentes de las Comisiones dirigir sus trabajos, establecer la fecha de las reuniones y convocar a los miembros, por propia iniciativa o a petición de la cuarta parte de los miembros de la Comisión en cuestión, y fijar el orden del día junto con los vicepresidentes⁹⁴⁶.

Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas⁹⁴⁷ y, en casos especiales, con el acuerdo de la Mesa, las comisiones "*podrán organizar audiciones públicas o invitar a personalidades externas para que intervengan, en razón de sus competencias, en relación con uno o varios puntos concretos del orden del día*"⁹⁴⁸. Representantes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión también son invitados a participar en las reuniones de las comisiones⁹⁴⁹, lo que facilita un diálogo fundamental para que los dictámenes del CdR incidan realmente en el contenido de la norma comunitaria que se adopte. La tendencia hacia una mayor apertura y transparencia en estas reuniones se ve reforzada en los Proyectos de reforma del Reglamento Interno, porque contribuye a que el CdR consolide su posición como puente entre los ciudadanos, los entes locales y regionales y las instituciones comunitarias⁹⁵⁰. A este respecto, destaca el hecho de que las reuniones de las comisiones se celebren, en ocasiones y previa autorización de la Mesa, fuera de Bruselas, en alguno de los entes locales y regionales de los Estados miembros⁹⁵¹. Este es un mecanismo muy útil que facilita el contacto del Comité con dichos entes y con sus ciudadanos, dada la publicidad que reciben este tipo de reuniones.

Finalmente, según el art. 35 del Reglamento Interno, el quorum de las comisiones se

⁹⁴⁵ Ésta es una de las disposiciones del Reglamento Interno sobre las que se plantea una amplia modificación. El alcance y la tendencia de las propuestas de reforma se analizarán en el próximo Capítulo al tratar el procedimiento para la adopción de dictámenes en el seno del CdR.

⁹⁴⁶ Art. 34 del Reglamento Interno.

⁹⁴⁷ Art. 36 del Reglamento Interno.

⁹⁴⁸ Art. 37 del Reglamento Interno

⁹⁴⁹ Art. 38 del Reglamento Interno. Sobre estas cuestiones, se volverá en el próximo Capítulo.

⁹⁵⁰ En la propuesta de art. 48 se prevé que la norma general será la publicidad de las reuniones, doc R/CDR 100/98 rev. 11.

⁹⁵¹ Cabe citar, entre otras, la reunión de la Comisión de Asuntos institucionales en Salzburgo, el 22 de octubre de 1998, vid. Acta de la reunión, doc. CDR 392/98.

alcanzará cuando esté presente la mayoría de sus miembros. Cada miembro dispone de un voto y las decisiones deberán adoptarse por mayoría de los votos emitidos. Cabe señalar que, aunque, a diferencia de la Mesa, en las Comisiones se permite la sustitución de los miembros titulares por suplentes, la escasa presencia de los miembros ha sido también un problema importante en el funcionamiento de estos órganos del CdR. Dos son los motivos principales. Por un lado, como se señalaba en el apartado anterior, el exceso de Comisiones, Subcomisiones y Grupos de trabajo ha supuesto la celebración de multiplicidad de reuniones. Dado que los miembros del CdR tienen también importantes responsabilidades en sus respectivos Estados miembros, era imposible que atendieran correctamente sus obligaciones dentro del órgano⁹⁵². Por otro lado, el hecho de que sea el Pleno quien fije la composición de las Comisiones ha supuesto que, debido al elevado índice de sustitución de los miembros del CdR⁹⁵³, en muchas ocasiones se haya tardado excesivamente en nombrar a los nuevos miembros. A este respecto, J. GARCIA PETIT, en su intervención ante el 14º Pleno del CdR, señalaba que *"puede suceder que un miembro no sea nombrado en una comisión o subcomisión antes de tres meses, en función de la periodicidad de los Plenos del Comité. Sería necesario, por tanto, permitir que los nuevos miembros se incorporasen inmediatamente a las comisiones de las que formaban parte sus predecesores o, si no, a las comisiones de su elección, con el acuerdo previo del jefe de su delegación nacional para que de este modo se respete el equilibrio en la composición"*⁹⁵⁴. La propuesta de reforma del Reglamento interno del CdR no recoge ninguna precisión en este sentido⁹⁵⁵.

La siguiente Tabla muestra, aproximadamente, el porcentaje de asistencia de los miembros a las reuniones de las Comisiones y Subcomisiones. Resulta evidente que la modificación de la organización introducida en 1998 ha supuesto un aumento en la asistencia

⁹⁵² Las propuestas del Grupo ad hoc Reglamento Interno señalan que *"de la reducción del número de comisiones se deriva un menor número de reuniones, con una menor necesidad de desplazamientos de los miembros, lo que les facilitará su primera y primordial función de autoridad regional o local y su dedicación más intensa a los temas de su mayor interés y competencia"*, 28ª Reunión de la Mesa, 17 de octubre de 1998, Nuevas competencias de las Comisiones del CdR, doc. R/CDR 292/97 rev. Pt. 3.

⁹⁵³ Véase Tabla II.

⁹⁵⁴ Acta del 14º Pleno del CdR, 18/18 de septiembre de 1996, doc. 334/96.

⁹⁵⁵ Véase la propuesta de arts. 44 y 45 del Proyecto de Reglamento Interno, doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

de los miembros a las reuniones. Cabe destacar que, de las 36 reuniones de Comisión celebradas a lo largo de 1998, en 25 se logró una asistencia superior al 50% lo que implica una participación significativa de los miembros.

TABLA VII
Asistencia de los miembros a las reuniones
de las Comisiones⁹⁵⁶

COMISIONES	Nº DE REUNIONES			ASISTENCIA DE LOS MIEMBROS			Nº DE REUNIONES DE ASISTENCIA SUPERIOR O IGUAL AL 50%		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
COMISIÓN 1	6	5	5	47'5%	58'4%	63%	2	3	4
SUBCOMISIÓN 1	4	4	-	44'75%	46'25%	-	1	1	-
COMISIÓN 2	4	5	4	56'75%	60%	61'5%	3	4	4
SUBCOMISIÓN 2	3	5	-	58%	64%	-	3	5	-
COMISIÓN 3	4	4	6	42'45%	42'75%	65%	0	0	5
SUBCOMISIÓN 3	4	3	-	47'75%	43%	-	2	1	-
COMISIÓN 4	3	5	5	37%	44%	57%	0	1	4
COMISIÓN 5	4	6	5	44'5%	47'8%	45%	1	1	1
COMISIÓN 6	5	4	6	33%	36'5%	58%	0	0	5
COMISIÓN 7	5	4	5	45'6%	48'5%	44%	1	2	2
SUBCOMISIÓN 7	2	3	-	44%	39%	-	0	0	-
COMISIÓN 8	5	5	-	52'4%	40'5%	-	3	0	-
TOTAL	48	53	36	46%	47'5%	56%	16	18	25

4. La Administración del Comité

El establecimiento de los servicios administrativos del CdR vino condicionado por la exigencia recogida en el Protocolo nº 16, anexo al TCE, de que el CdR y el CES dispusieran

⁹⁵⁶ Esta Tabla ha sido elaborada a partir de los Anexos "E" de los Informes Anuales del CdR de 1996, pp. 46-53, de 1997, pp. 53-60, y de 1998, pp. 55-58. Es preciso señalar que la columna de porcentajes de asistencia contiene cifras aproximadas calculadas en función de los datos que figuran en los citados Informes del Comité.

de una estructura organizativa común. En primer lugar, el CES y el CdR se ven obligados a encontrar una fórmula que permita establecer y utilizar esta estructura organizativa común sin que ello impida el buen funcionamiento de los dos órganos. En segundo lugar, el CdR intentará lograr la mayor autonomía posible dentro del marco impuesto por el Tratado.

Para algunos, el establecimiento de la estructura organizativa común implicaba la exigencia de una Secretaría General Común para ambos órganos comunitarios⁹⁵⁷. Frente a esta postura, J. PUJOL señalaba, como Presidente de la ARE, "*qu'en ce qui concerne les services d'études et la structure politique, il doit y avoir une autonomie totale et que l'on peut seulement partager des services de type logistique. Nous sommes en particulier totalement contre l'idée d'avoir le même secrétaire général: le Comité économique et social doit avoir son propre secrétaire générale, tout comme le Comité des Régions*"⁹⁵⁸. Ésta fue la solución que se impuso finalmente, por lo que la existencia de una estructura organizativa común no impide que cada Comité siga disponiendo de una estructura administrativa propia y específica⁹⁵⁹. La Administración del CdR queda, por tanto, dividida en los servicios dependientes de la Secretaría General del Comité y los pertenecientes a la Estructura Organizativa Común (EOC).

Las dificultades de funcionamiento que, como se verá, supuso el establecimiento de la EOC han llevado a la decisión de derogar el Protocolo n° 16, lo que ha exigido una nueva negociación, entre el CdR y el CES. La cooperación entre ambos ha llevado a la decisión de mantener unos Servicios Conjuntos, para evitar cargar en exceso el presupuesto comunitario y favorecer la optimización de los recursos, sin que ello afecte a su autonomía

⁹⁵⁷ Véase MESTRE, Ch., PETIT, Y., "Le Comité des...", op. cit., p. 690.

A este respecto, E. BASSOT señalaba que cuando menos "*la question de savoir si le CDR aura ou non un Secrétaire Générale propre reste ouverte*", BASSOT, E., "Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p. 737.

En el mismo sentido, la Secretaría General del Consejo de la Comunidad Europea señalaba que, entre las posibles interpretaciones del Protocolo n° 16, figuraba la de establecer "*une structure unique avec une fonction limitée à ce qui relève strictement des différentes fonctions des deux organes (élaboration des avis)*", Non paper de la Secretaría General del Consejo, Bruselas, 19 de marzo de 1992.

⁹⁵⁸ PUJOL, J., "Editorial: Le Comité des...", op. cit., p. 3.

También el CES se manifestaba favorable a que ambos órganos dispusieran de unos servicios específicos, entre los que se incluía una Secretaría General propia, además de la estructura común, vid. doc. CES 260/92.

⁹⁵⁹ En este sentido, debe interpretarse el art. 19.1 pár. 3° del Reglamento financiero, que prevé la separación de ingresos y gastos correspondientes al CES, al CdR y a la estructura organizativa común, DOCE L 198, de 30.07.1994, p. 4. Véase lo que se estableció a este respecto al tratar el tema de la autonomía presupuestaria del CdR.

administrativa⁹⁶⁰. Por último, cabe señalar que, si la EOC ha complicado la organización de los servicios del CdR, estas dificultades se vieron agravadas por la escasez de medios presupuestarios y materiales que se le han ofrecido⁹⁶¹.

a) La Secretaría General

"El Comité estará asistido por una Secretaría General bajo la dirección de un secretario general que ejercerá sus funciones bajo la autoridad del presidente, que representa a la Mesa" (art. 29.1 del Reglamento Interno).

Como ya se ha señalado, el CES y el CdR han dispuesto cada uno, desde un principio, de su propia Secretaría General. La dirección de la Secretaría corresponde al Secretario General que será nombrado por el Consejo a propuesta de la Mesa⁹⁶². En aplicación de este procedimiento, el 30 de agosto de 1994, el Consejo adoptó la decisión de nombrar Secretario

⁹⁶⁰ Según se indica en el Acuerdo de Cooperación establecido entre ambos Comités, *"habida cuenta de las restricciones presupuestarias, es necesario definir una nueva cooperación entre los dos Comités, dentro del marco general de la cooperación interinstitucional (...). La nueva situación definida por los dos Comités se caracteriza por lo siguiente: (-) la autonomía de una serie de sectores que condicionan directamente la independencia y la eficacia de cada órgano, (-) el funcionamiento conjunto de los demás servicios de la antigua EOC"*, puntos 1.1 y 2.1 del doc. CES-CDR 3/99 fin.

⁹⁶¹ Después de cuatro años de funcionamiento, el Comité carece todavía de un lugar de trabajo fijo. Las discusiones sobre este tema se reflejan, entre otras, en las Actas de los Plenos 22 y 23 de 12/13 de marzo y 13/14 de mayo de 1998, docs. CDR 73/98, p. 18, y CDR 133/98 p. 10. A este respecto, cabe destacar que, en el Acuerdo de cooperación CES-CdR, se indica que, finalmente, ambos comités ocuparán *"conjuntamente los edificios Belliard I y II, una vez efectuada la operación de eliminación del amianto y la renovación total de conformidad con las normas de seguridad e higiene vigentes en las instituciones comunitarias"*, punto 4.1.1, párr. 1º, del doc. CES-CDR 3/99 fin.

⁹⁶² Se sigue así el mismo sistema que se preveía en el art. 57, párr 1º, ap. 3, del Reglamento Interno del CES que estaba en vigor en ese momento. Vid. Decisión del 74/428/CEE, de 13 de junio de 1974, por la que se modifica el Reglamento Interno del CES, DOCE L 288, de 19.08.1974, DOCE, Edición Especial, 1985, 01/Vol. 01, p. 234. El art. 31.1, párr. 1º, del Reglamento Interno del CdR dispone que:

"Las competencias que el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas atribuye a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos serán ejercidas como sigue:

- por lo que respecta al secretario general, a propuesta de la Mesa, por el Consejo, en lo que se refiere a la aplicación de los artículos 1, 13 párrafo segundo del artículo 15 y artículos 16, 22, 29, 30, 31, 32, 38, 40, 41, 49, 50, 51, 78, 87, 88, 89 y 90 del Estatuto de funcionarios; y, en lo que se refiere a las demás disposiciones del Estatuto, por la Mesa"

Como se verá a continuación, esta disposición es ampliamente modificada en las propuestas de reforma del Reglamento Interno. Cabe señalar aquí que, por lo que se refiere a las competencias de nombramiento de funcionarios y la contratación de otros agentes al servicio del CdR, el texto que se propone las atribuye completamente al Secretario General y a la Mesa, véase la propuesta de art. 62 del doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

General del CdR a D. PAUSE por un período de cinco años⁹⁶³.

Ante la finalización del mandato del Secretario General y coincidiendo con los proyectos de reforma del Reglamento Interno, la Comisión ad hoc Reglamento Interno pidió al Pleno de junio de 1999, que se procediera a la revisión de este punto. El debate se ha centrado en torno a la cuestión de si el Secretario General debe tener el estatuto de funcionario o simplemente ser contratado como agente temporal. Al tratarse de un mandato temporal, el CdR se decanta por esta segunda opción⁹⁶⁴ pero ello conlleva algunos problemas desde el punto de vista presupuestario. Dado que el primer Secretario General del CdR tiene la categoría de funcionario, es preciso modificar la dotación presupuestaria del Comité para proceder al nombramiento definitivo de un nuevo Secretario General como agente temporal⁹⁶⁵.

En cuanto a la organización de la Secretaría General⁹⁶⁶, durante el primer período cuatrienal, se crearon cinco Direcciones, a saber, la Dirección de Trabajos Consultivos, la Dirección de la Secretaría, de Administración y Finanzas, la Dirección de Comunicación y Prensa, la Dirección de Relaciones Interinstitucionales y Exteriores, creadas en 1994, y la Dirección del Registro, Servicios jurídicos e Investigación, creada en enero de 1996. La Secretaría general se organiza, pues, en función de los ámbitos en los que el CdR debe actuar

⁹⁶³ Decisión del Consejo, de 30 de agosto de 1994, DOCE L 232, de 6.09.1994, p. 10.

En un primer momento, la ARE había propuesto que fuera el propio Pleno del CdR el que nombrara al Secretario General a propuesta de la Mesa. Sin embargo, el texto definitivo de la propuesta de reglamento interno presentada por la ARE y el CMRE ya recogían el procedimiento definitivamente adoptado que era también el aplicable para el Secretario General del CES, vid. Propuestas de la ARE "sur la mise en place du Comité des Régions", Régions d'Europe, 1992, n° 6, pp. 18-20.

El art. 61 del Reglamento Interno del CES aprobado por este órgano tras la modificación del Tratado constitutivo de la CE prevista por el TUE otorga, sin embargo, esta competencia a la Mesa del propio Comité Económico y Social, DOCE L 257, de 5.10.94, p. 49.

⁹⁶⁴ Según la propuesta de art. 61 del Proyecto de Reglamento Interno, "la Mesa contratará al Secretario General mediante decisión adoptada por mayoría de dos tercios de sus miembros (...). El Secretario General será contratado por un período de cinco años", doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

Frente a esta postura, la delegación española en el CdR indicaba que, si se aceptara esta solución, "se podría contratar a una persona ajena a las Instituciones que desconozca el modo de trabajo de la UE. La misión del Secretario es asegurar el correcto funcionamiento de la casa. La designación de un secretario "político" podría plantear problemas con el verdadero político al frente del CDR, que es el Presidente", Observaciones de la Delegación española al doc. R/CDR 100/98 rev. 5.

⁹⁶⁵ En este sentido, se pronuncia la propuesta presentada al Pleno de junio de 1999 por la Comisión ad hoc, doc. CDR 148/99 pt. 12.

⁹⁶⁶ Según el art. 29.5 del Reglamento Interno, "la Mesa, a propuesta del secretario general, determinará la organización de la Secretaría General de modo que ésta pueda garantizar el funcionamiento del Comité y de sus órganos y asistir a los miembros del Comité en el ejercicio de su mandato".

para desarrollar eficazmente sus funciones. En la práctica, sin embargo, esta estructura se ha enfrentado a importantes problemas de funcionamiento⁹⁶⁷.

A lo largo de 1997, ante la perspectiva de la renovación del Comité y de los cambios introducidos por el Tratado de Amsterdam, se procedió al estudio de las reformas que deberían introducirse para superar estos problemas. La conclusión, al igual que sucedió en el debate sobre las Comisiones, llevó a la decisión de reducir el número de Direcciones para adaptarse a los recursos financieros de los que dispone el Comité⁹⁶⁸. En la Reunión de la Mesa de 17 de septiembre de 1997, se aprobó "*la nueva estructura de la Secretaría que pasa de cinco a dos direcciones (...). Esta simplificación aportará más eficacia y crédito al Comité*"⁹⁶⁹. Ahora bien, esta reducción del número de Direcciones no implica que el CdR renuncie al desarrollo de determinadas funciones sino que éstas se han reagrupado en dos Direcciones (la Dirección del Gabinete de Estudios y Relaciones Exteriores e Interinstitucionales y la Dirección de Administración, Personal, Finanzas, Servicio Jurídico y Secretaría de la Asamblea y de la Mesa) y en una División de Comunicación y Prensa que depende de la Secretaría General y del Gabinete del Presidente.

Los problemas de los servicios administrativos del CdR durante estos primeros años no han sido únicamente de organización. El nacimiento de toda estructura organizativa exige un período de desarrollo y adaptación. En este sentido, en el 10º Pleno del CdR celebrado en noviembre de 1995, el Presidente, J. BLANC, afirmaba que "*el Comité de las Regiones se encuentra en la fase final de su constitución y en vísperas de obtener la autonomía respecto*

⁹⁶⁷ En junio de 1996, el CdR encargó una auditoría sobre su estructura organizativa y las relaciones con la Estructura Organizativa Común cuyas conclusiones señalaban que, en cuanto a la estructura de la organización, el reparto de trabajo, la infraestructura y la cultura de empresa, "*existen deficiencias considerables originadas principalmente por el funcionamiento de la SOC*" (Estructura Organizativa Común), véase el Acta de la 23ª Reunión de la Mesa, 13 de noviembre de 1996, doc. R/CDR 396/96.

⁹⁶⁸ Así, del informe Philips, relativo a la estructura organizativa del Comité, se desprendía que "*para el caso de una administración con una estructura horizontal más bien atípica como es la de la Secretaría General, con no menos de cinco direcciones y un personal en su conjunto de sólo 85 personas, existe un peligro creciente de producir más conflictos de competencias de los convenientes, lo que daría lugar a pérdidas por solapamientos y duplicación del trabajo (...). En realidad no se ha cumplido la esperanza inicial del Comité, que confiaba en que el Parlamento Europeo, como máxima autoridad presupuestaria le proveería de personal fijo suplementario para desarrollar en mayor medida la administración a corto o largo plazo*", vid. punto 3c) del orden del día de la 27ª Reunión de la Mesa del CdR, relativo al Organigrama estructural de la Secretaría General del CdR, 17 de septiembre de 1997, doc. R/CDR 234/97 rev. pt. 3 c).

⁹⁶⁹ Acta de la 27ª Reunión de la Mesa, 17 de septiembre de 1997, doc. R/CDR 339/97.

del Comité Económico y Social (...). La decisión de la Mesa de Barcelona de organizar concursos internos basados en la presentación de títulos para el personal de la estructura propia del Comité de las Regiones ha permitido culminar con éxito la etapa de puesta en funcionamiento del Comité de las Regiones, que deberá estar terminada de aquí a finales de año"⁹⁷⁰. En este caso, el proceso se ha visto complicado por la necesaria coexistencia con la estructura organizativa común. La organización de concursos específicos para el CdR "suscitó reacciones por parte del personal del Comité Económico y Social, pero estas dificultades han sido superadas"⁹⁷¹. También la creación de un Comité de Personal del CdR ha planteado serios debates en torno a la cuestión de si deberían estar representados en el mismo tanto los funcionarios de los servicios específicos del CdR como los de la estructura organizativa común"⁹⁷².

Finalmente, cabe señalar cuáles son las funciones que corresponden a la Secretaría General del CdR. Con carácter general, deberá asistir a los miembros del CdR para permitir el desarrollo de su actividad. Según el Reglamento Interno, le corresponde levantar "*acta de las reuniones de los órganos del Comité*" (art. 40). En este sentido, se prevé también que el Secretario General "*participará con voz pero sin voto en las reuniones de la Mesa y levantará actas de la misma*" (art. 29.2). Según esta misma disposición, el Secretario General deberá

⁹⁷⁰ Acta del 10º Pleno, 15/16 de noviembre de 1995, doc. CDR278/95.

La intervención del Presidente indicaba también que se había constituido un sindicato del Personal de la estructura propia, el sindicato "Renovación y Democracia" (el art. 24 bis del Estatuto del personal prevé que los funcionarios gozarán del derecho de asociación y podrán ser miembros de organizaciones sindicales o profesionales de funcionarios europeos). En septiembre de 1996, se presentaba a la Mesa el Proyecto de Acuerdo marco entre el CDR y el mencionado sindicato. Con este acuerdo, el CdR se suma al procedimiento establecido por las instituciones de la Comunidad, según el cual, "*las relaciones entre una institución y las organizaciones sindicales que representan al personal de la misma, se rigen por un acuerdo marco (Accord Cadre) que define claramente los derechos y obligaciones de las partes interesadas*", doc. R/CDR 258/96 rev. pt. 6.6..

⁹⁷¹ En opinión de J. BLANC, presidente del CdR en ese momento, "*esta crisis ha demostrado a todos los que aún podían dudar de ello, la imposibilidad del buen funcionamiento de una estructura común dependiente de varios responsables*", Acta del 11º Pleno, 17/18 de enero de 1996, doc. CDR 26/96.

Véase también la sentencia del TPI, de 16 de septiembre de 1997, As. T-220/95, Christophe Gimenez contra Comité de las Regiones de la Unión Europea, Rec. 1997, pp. 775-808, y las preguntas escritas de los eurodiputados Sr. J. CABEZON ALONSO, Sra. M DE LA MERCED MONGE y Sr. M. CELLAI, al Consejo, y del Sr. R. DURY, a la Comisión, todas ellas relacionadas con esta cuestión. Preguntas escritas nº 2805/95, de 23 de octubre de 1995, DOCE C 112, de 17.04.1996, p. 7, nº 2965/95, de 13 de noviembre de 1995, nº 3101/95, de 17 de noviembre de 1995, DOCE C 122, de 25.04.1996, p. 7, y nº 3069/95, de 20 de noviembre de 1995, DOCE C 91 de 27.03.1996, p. 9, respectivamente. Tanto el Consejo como la Comisión señalaron en sus respuestas la plena autonomía del CdR para proceder a la contratación de sus funcionarios.

⁹⁷² Véase Acta de la 25ª Reunión de la Mesa del CdR, 12 de marzo de 1992, doc. R/CDR 99/97.

velar por la ejecución de las decisiones tomadas por la Mesa o el presidente (art. 29.2 in fine), "podrá delegar sus competencias dentro de los límites fijados por el Presidente" (art. 29.3) y "se comprometerá solemnemente ante la Mesa a ejercer sus funciones con toda imparcialidad y en conciencia" (art. 29.4). La Secretaría General es también la encargada de elaborar el *proyecto de estimación de ingresos y gastos del Comité para el siguiente ejercicio presupuestario* que deberá presentar a la Mesa la cual, a su vez, lo someterá al Pleno para su adopción y posterior remisión a la Comisión (art. 32.1).

b) La Estructura Organizativa Común

El establecimiento de una EOC para el CdR y el CES fue consecuencia de la preocupación manifestada por algunos Estados miembros en el seno de la CIG de 1991 en torno al excesivo crecimiento de los gastos comunitarios. Desde esta perspectiva, como señala A. MANGAS, esta solución constituyó "*una sabia medida, y poco usual, sobre utilización racional de medios*"⁹⁷³. Sin embargo, cabe preguntarse sobre si es idónea su aplicación a unos órganos tan distintos como el CdR y el CES. Como afirma P. A. FERAL, "*la nature politique du Comité des régions n'est pas propice à l'existence d'une SOC (Structure organisationnelle commune)*"⁹⁷⁴. Según este autor, dado que el Tratado opta por la creación de dos órganos separados y autónomos, con su finalidad y legitimidad específicas, hubiera sido preferible evitar la confusión y limitaciones que supone la estructura organizativa común⁹⁷⁵. Estas dificultades, unidas a la voluntad del CdR por lograr una plena autonomía, para reafirmar su posición en el marco institucional comunitario, han llevado a la decisión de la CIG de 1996 de derogar el Protocolo nº 16⁹⁷⁶.

⁹⁷³ Vid. MANGAS MARTIN, A., "Los órganos auxiliares", op. cit., 1ª ed., p. 250.

⁹⁷⁴ FERAL, P.A., "Les contraintes d'une structure...", op. cit., p. 96.

⁹⁷⁵ Ibid, pp. 95-99.

⁹⁷⁶ En el documento "Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996" ya se señalaba la necesidad de dotar al CdR de "*un aparato administrativo propio*", Oficina de Representación Diplomática, Marzo, 1996. En el mismo sentido, el Parlamento Europeo incluía, entre las prioridades políticas con vistas a la CIG, el reconocimiento del derecho del CdR "*a aprobar su reglamento interno y a gozar de autonomía administrativa y presupuestaria con respecto al Comité Económico y Social*", punto 21.5 de la Resolución que contiene: (i) el dictamen del Parlamento sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y (ii) la evaluación de los trabajos del Grupo

El principal problema que planteó el establecimiento de una estructura organizativa común fue el recelo ante la posibilidad de que ésta impidiera al CdR asumir su plena identidad respecto del CES⁹⁷⁷. Los debates se centraron en la delimitación de las funciones que dicha estructura debería suministrar a ambos Comités. La ARE se apresuró a señalar que debería limitarse a "*l'utilisation des services d'interprétation et de traduction ainsi que d'autres services à caractère technique. Les services existants doivent être renforcés*"⁹⁷⁸. De estos términos se deriva que los servicios destinados a la administración común serían los servicios ya existentes del CES reforzados con una mayor dotación presupuestaria⁹⁷⁹. Aunque la existencia de una estructura común ha permitido al CdR beneficiarse desde el primer momento de unos servicios ya establecidos y en funcionamiento⁹⁸⁰, en la práctica, también ha supuesto una cierta dependencia del nuevo órgano con respecto del CES⁹⁸¹.

La coexistencia de la EOC con los servicios de administración propios del CdR exigía la creación de mecanismos de coordinación y diálogo entre el CdR y el CES. Los Reglamentos Internos de ambos órganos prevén que el establecimiento de la estructura organizativa común y todas las cuestiones que sobre ella se planteen se decidirán de mutuo acuerdo por ambos

de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la Conferencia Intergubernamental, DOCE C 96, de 1.04.1996, p. 87.

⁹⁷⁷ En este sentido, J. BLANC señalaba que "*la voluntad de asociación con esta instancia era irreal porque su misión es totalmente diferente, porque ésta es de tipo profesional y no político (...). El Comité de las Regiones, no obstante, ha sabido superar esta fuente de conflicto afirmando al mismo tiempo su identidad, e incluso supo conseguir su propio secretario general*", Acta del 12º Pleno del CdR, 20/21 de marzo de 1996, CDR 117/96.

⁹⁷⁸ Propuestas de la ARE "*sur la mise en place du Comité des Régions*", Régions d'Europe, 1992, nº 6, p. 20. La principal preocupación de la ARE era evitar que la EOC comportara la subordinación del CdR al CES, véase Régions d'Europe, nº 7, 1993, p. 151.

⁹⁷⁹ En una primera estimación el CES señalaba que sería necesario dotar de 110 nuevos puestos a los servicios correspondientes a la estructura organizativa común, doc. CES 260/92 cf 5329/92, Anexo.

⁹⁸⁰ Como afirma E. FERNANDEZ-CASTAÑO, la "*necesidad perentoria de constitución casi instantánea explica tal vez el contenido del Protocolo 16 (...) ya que facilita una rápida puesta en funcionamiento*", FERNANDEZ-CASTAÑO, E., "El Comité de las Regiones...", op. cit., p. 340. En el mismo sentido, la Comunicación al personal del CES y del CdR relativa a la estructura común CES/CDR, de 6 de diciembre de 1994, indicaba que "*la Direction du Personnel du CES (...) fournira également les services de personnel au CdR, à la demande de ce dernier, jusqu'à ce que celui-ci dispose de son propre service du personnel*".

⁹⁸¹ Ante los problemas que la existencia de funcionarios comunes a ambos Comités habían producido durante los dos primeros años de vida del CdR, el Presidente P. MARAGALL, señalaba que esperaba "*de los funcionarios una lealtad sin fisuras a la institución*", doc. CDR 117/96.

Comités⁹⁸². Con este objeto, se desarrolló "un código de conducta del funcionamiento de esta estructura suscrito por ambos organismos"⁹⁸³. Según P.A. FERAL, los acuerdos suscritos entre ambos Comités han permitido garantizar "ce qui n'était malheureusement pas le cas au début, d'une part, une gestion des services communs et, d'autre part, l'indépendance et le respect tant de la légitimité que de la spécificité de chaque organe"⁹⁸⁴. Desde esta perspectiva cabe destacar que según "El plan de organización de la estructura organizativa común", discutido por la Mesa del CdR en enero de 1997, la función principal de la EOC ha sido:

"ofrecer a ambos comités prestaciones de carácter neutro en aquellos ámbitos donde resulte posible conseguir economías de escala. Por ello se han deslindado tres ámbitos:

- a) la producción de documentos, incluida la traducción y la expedición.*
- b) los servicios de apoyo al personal: se trata de tareas administrativas y de ejecución de las decisiones estatutarias de las dos AIPN, y*
- c) los servicios de apoyo general: informática, finanzas, logística y biblioteca"⁹⁸⁵.*

La decisión de derogar el Protocolo nº 16 ha llevado al CES y al CdR a celebrar un Acuerdo de Cooperación, en virtud del cual, se decide el mantenimiento de determinados Servicios Conjuntos entre ambos Comités pero dentro de un marco negociado "en pie de igualdad institucional"⁹⁸⁶. Según este Acuerdo, pasan a ser autónomos los Servicios de Finanzas, Control Financiero, Asistencia al personal (excepto el Servicio médicosocial) y la Secretaría de la Representación del Personal⁹⁸⁷. Se mantienen como Servicios Conjuntos la Planificación de documentos, Traducción, Imprenta y difusión de documentos, Servicios Informáticos, Conferencias, Ordenanzas de reunión y de planta, Seguridad, recepción,

⁹⁸² Véanse el art. 30 del Reglamento Interno del CdR, y el art. 60, párs. 7 y 8 del Reglamento Interno del CES. Evidentemente la modificación en curso del Reglamento Interno del CdR se propone derogar esta disposición, vid. doc. R/CDR 100/98 rev. 5.

⁹⁸³ PELLISE, C., "El Comité de las...", op. cit., 1996, pp. 476-477.

⁹⁸⁴ FERAL, P.A., "Les contraintes d'une structure...", op. cit., p. 101.

⁹⁸⁵ doc. R/CDR 414/96, rev. pto. 6 h).

⁹⁸⁶ Doc. CES-CDR 3/99 fin.

El acuerdo fue elaborado por el Grupo de contacto CES-CDR y aprobado por las Mesas de ambos Comités en abril y mayo de 1997.

⁹⁸⁷ Punto 2.2 del Acuerdo.

centralita, Conductores, Mantenimiento, Servicio de asistencia médica y social, Restaurante, Logística de las reuniones, Gestión de despachos, Gestión de los edificios y Biblioteca⁹⁸⁸. Estos Servicios conjuntos estarán bajo la autoridad de un Director, asistido por un Director Adjunto, designados de común acuerdo por el Secretario del CdR y el del CES⁹⁸⁹. Para garantizar la coordinación y buen funcionamiento de estos servicios, ambos Comités asumen la necesidad de mantener "*contactos regulares entre los órganos políticos y administrativos de los dos Comités en los niveles siguientes: Grupo de Contacto (al menos dos veces al año), Secretarios Generales (una vez al mes y siempre que sea necesario), Directores de Administración y Personal (al menos dos veces al mes)*"⁹⁹⁰. En definitiva, el CdR y el CES mantienen una estrecha relación por lo que a su organización interna se refiere, pero con la autonomía reconocida por el Tratado como punto de partida. La aplicación del acuerdo se prevé de forma progresiva desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam hasta enero del año 2000.

⁹⁸⁸ Punto 3.2.1

⁹⁸⁹ Punto 3.3

⁹⁹⁰ Punto 6.1.2 del doc. CES-CDR 3/99 fin. Según este documento, el grupo de contacto es "*un órgano de encuentro y de concertación entre los representantes de las autoridades políticas de los dos Comités. Su composición obedece a las normas definidas por la Mesa de cada Comité*".

CAPÍTULO IV. LAS FUNCIONES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

La posición del CdR en el *sistema jurídico comunitario* depende, tanto de la naturaleza de sus competencias, como de las relaciones que establezca dentro y fuera de la estructura orgánica comunitaria. Como señala A. OLESTI, "*independientemente de la legitimidad de cada una de las instituciones comunitarias, en donde realmente se consagra el peso que cada una de ellas tiene en el sistema jurídico comunitario es analizando sus competencias, y examinando la incidencia de sus relaciones interinstitucionales*"⁹⁹¹. De esta afirmación, se deduce la importancia que, en el estudio del CdR, tienen las cuestiones que van a ser objeto de análisis en el presente Capítulo.

El carácter del CdR como *órgano consultivo* de la Comunidad Europea determina la naturaleza de sus competencias y condiciona su posición respecto al principio de equilibrio institucional que regula "*las relaciones de los diferentes actores del sistema institucional comunitario*"⁹⁹². En este contexto, la juventud del Comité le ha hecho explorar todos los medios que contribuyan a afianzar su papel en el proceso de construcción europea⁹⁹³. Como se indicaba en el Capítulo II al caracterizar al CdR como órgano consultivo, es el principio de adecuación al objetivo de conseguir la participación efectiva de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea el que debe guiar al Comité en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la Declaración de Intenciones, anexa al Programa Político del CdR, indica que este órgano:

"desempeña cuatro tareas principales:

La primera y más importante, elabora dictámenes, tanto obligatorios como de iniciativa, para la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

Incluye nuevos problemas de interés local y regional en el programa político de la UE.

Contribuye al fortalecimiento de la Europa de los ciudadanos actuando como embajador de los ciudadanos ante las instituciones de la UE y viceversa.

Proporciona una plataforma común para el gobierno descentralizado dentro de la UE

⁹⁹¹ OLESTI RAYO, A., Los principios del Tratado de la Unión Europea..., op. cit., p. 67.

⁹⁹² Ibid, p. 68.

Véase también el análisis que sobre este principio se realizó en el Capítulo II al tratar el tema de la posible legitimación del CdR para interponer un recurso de anulación ante el TJCE en defensa de sus prerrogativas.

⁹⁹³ Como afirma Ch. MESTRE, "*depuis sa constitution, le Comité des régions n'a eu de cesse de dénoncer sa position subalterne en arguant de son poids politique dans l'Union européenne pour s'affranchir et affirmer son existence*", MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 67.

que permite a sus representantes locales y regionales el intercambio de ideas y experiencias"⁹⁹⁴.

La participación del Comité en el proceso de adopción de normas comunitarias es puramente consultiva, es decir, "*Commission et Conseil ne sont donc nullement obligés par les textes des Traités, d'élaborer ou de modifier une proposition pour tenir compte des suggestions du Comité*"⁹⁹⁵. Ello no impide, sin embargo, que pueda ejercer una influencia significativa en el contenido de dichas normas. Por un lado, el principio del efecto útil de las disposiciones de los Tratados exige que dicha participación sea real y no puramente formal. Las instituciones que ostentan el poder de decisión deberán tener en cuenta la opinión del CdR, aunque no estén obligadas a explicar los motivos que les han llevado a separarse de su dictamen⁹⁹⁶. Por otro lado, el principio de equilibrio institucional implica que deben respetarse las prerrogativas que el TCE otorga al CdR dentro del proceso de adopción de normas comunitarias. Ahora bien, sus funciones no se han limitado a la emisión de dictámenes. El derecho de iniciativa le ha permitido adoptar actos atípicos, como Resoluciones y Declaraciones, que expresan la posición de los entes regionales y locales sobre temas políticos de actualidad. El Comité desarrolla también una amplia actividad de estudio e investigación que constituye el complemento necesario a su participación en la función normativa de la Comunidad⁹⁹⁷.

Tampoco las relaciones que ha establecido el CdR, como órgano comunitario, se han

⁹⁹⁴ Declaración de intenciones del CdR, Anexo al Programa Político, doc. R CDR 316/98 rev. 1 pt. 11.

⁹⁹⁵ Así define la Secretaría General del CES, el carácter consultivo, que según el art. 7.2 del TCE, tiene este órgano y también el CdR. En este sentido, se puede añadir que, como el CES, el CdR "*ne peut déclencher ou modifier le processus législatif communautaire que lorsque les institutions destinataires des avis en acceptent entièrement ou partiellement le contenu et agissent en conséquence*", véase el Estudio *Le Droit d'initiative du CES*, Secrétariat Général du CES, Division d'Etudes et Recherches, Bruselas, 1981, 2ª ed., pp. 140-141.

⁹⁹⁶ Como se indicó en el Capítulo I, las propuestas de la ARE, sobre la creación de un órgano de representación regional, incluían esta obligación precisamente para reforzar su posición como órgano comunitario. En el mismo sentido, el Dictamen del CdR sobre "la revisión del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea" proponía que, para reforzar la función consultiva del Comité se modificara el TCE incluyendo la obligación de que "*en caso de divergencia con el dictamen del Comité, dichas instituciones le informarán de los motivos de su posición*", punto 8 del dictamen adoptado el 21 de abril de 1995, DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 7.

⁹⁹⁷ Como afirman A. LEWIN, F. ANJAK, refiriéndose a las funciones deliberativas de las Organizaciones Internacionales, "*la fonction "études et recherche" occupe une place importante dans l'activité des organisations internationales (...) Le rapports, études et statistiques publiés sur la base de données cohérentes et donc comparables (...) constituent un instrument de travail inestimable*", LEWIN, A., ANJAK, F., "Principes communs...", p. 4

limitado a los márgenes marcados por el proceso de adopción de normas comunitarias. Desde su creación, el Comité ha sido consciente de que "*dentro de la Unión Europea, la calidad de la cooperación interinstitucional es esencial (...) y la incorporó de forma inmediata a su modo de funcionamiento y su acción política. En la actualidad, ha establecido relaciones con cada una de las instituciones y organismos de la Unión Europea, completadas con procedimientos y formas de actuación diferentes*"⁹⁹⁸. A este respecto, es posible distinguir las relaciones establecidas dentro de la estructura orgánica comunitaria, de aquellas otras actividades que pretenden fomentar la proyección exterior del Comité. Los principios de equilibrio y de cooperación institucional juegan también un papel determinante en el estudio de estas cuestiones.

Las relaciones del CdR con el resto de instituciones y órganos comunitarios difieren en su desarrollo y naturaleza. Como afirma N. LEVRAT, "*les relations inter-institutionnelles, de par leur caractère volontaire sont basées sur l'intérêt mutuel des parties (...) avec son statut d'institution consultative, le Comité des régions n'apparaît dans les procédures décisionnelles que comme un acteur secondaire; il pourra donc lui être difficile de susciter l'intérêt des autres institutions*"⁹⁹⁹. En este sentido, P.A. FERAL distingue entre "*des relations de droit (...) et des relations de fait*"¹⁰⁰⁰. Las primeras se desarrollan directamente en base a las previsiones del Tratado y las segundas incluyen todos aquellos actos del Comité que, en base al principio de cooperación leal entre las instituciones, establecen nuevos métodos de colaboración que permiten una mayor eficacia en el ejercicio de sus funciones¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁸ Informe Anual 1996, Comité de las Regiones, p. 113.

⁹⁹⁹ LEVRAT, N., "Les relations du Comité...", op. cit., p. 130.

¹⁰⁰⁰ Vid. FERAL, P.A., Que sais-je? Le Comité..., op. cit., p. 107;

¹⁰⁰¹ Según ha señalado el Abogado General, Sr. MANCINI, existe un principio general que "*impose aux organes communautaires une loyauté et une collaboration réciproques*", punto 9 de las Conclusiones presentadas el 25 de mayo de 1988, STJCE de 27 de septiembre de 1988, Grecia contra Consejo, As. 240/86, Rec. 1988-I, p. 5349.

Como señala A. OLESTI, el principio de cooperación institucional se plantea "*como un deber de carácter positivo que se impone a las instituciones comunitarias para poner en marcha los mecanismos que permitan asegurar un correcto funcionamiento de la estructura institucional comunitaria, como contraposición al principio del equilibrio interinstitucional que comporta una obligación negativa de abstenerse de realizar un determinado comportamiento*", OLESTI RAYO, A., Los principios del Tratado de la Unión Europea..., op. cit., p. 68. Según R. BIEBER, este deber de cooperación se deriva implícitamente del art. 4 del TCEE (actual art. 7) que implica que "*all the institutions are bound to further the Treaty's objectives. Since the responsibility for achieving these objectives is not divided according to institutions, continuous cooperation must inevitably take place between the institutions*", BIEBER, R., "The settlement of institutional conflicts on the basis of article 4 of the EEC Treaty", en CMLR, nº 21, 1984, p. 520.

La posibilidad de que el Comité establezca relaciones fuera de la estructura orgánica comunitaria no se halla prevista explícitamente en el TCE. Ahora bien, en la medida en que el desarrollo de estas actividades de proyección exterior contribuyan a la realización efectiva del objetivo para el que se ha creado este órgano comunitario, pueden considerarse plenamente legítimas. En consecuencia, el criterio escogido para analizar estas relaciones es, precisamente, su adecuación a la necesidad de garantizar la participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea.

Para N. LEVRAT, la cooperación entre las instituciones más allá de lo explícitamente previsto en el TCE es *"une conséquence inévitable de l'existence de plusieurs institutions, dont les tâches et le fonctionnement ne peuvent pas être entièrement définis par les traités; ainsi cette coopération réciproque s'est logiquement étendue à tous les organes communautaires (...) dans les limites de leurs compétences, les institutions communautaires peuvent fixer librement les modalités de leur collaboration, même en l'absence d'une disposition explicite des traités"*, LEVRAT, N., "Les relations du Comité...", op. cit., p. 121.

I. LAS COMPETENCIAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

Según el art. 263 TCE, el CdR es un órgano de "*carácter consultivo*". Para comprender cuál es exactamente el alcance de las competencias consultivas del Comité, es preciso recurrir a la jurisprudencia del TJCE en torno a la consulta al Parlamento Europeo, institución con la que, según se viene afirmando, el CdR comparte el fundamento de la legitimidad democrática.

Como afirma el Abogado General, Sr. LEGER, "*la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia ha establecido tres principios: la consulta es una formalidad esencial; la consulta debe ser efectiva; el procedimiento legislativo no es disponible*"¹⁰⁰². Estos principios tienen por objeto garantizar el respeto del principio de equilibrio institucional y constituyen "*la aplicación de un principio general de cooperación leal entre Instituciones, basado en el hecho de que éstas están unidas en la realización de objetivos comunes establecidos por el Tratado y asociadas en el proceso de adopción de decisiones*"¹⁰⁰³. Sólo aplicando estos principios generales, puede garantizarse que el CdR ejerza sus funciones de forma efectiva y constituya, por tanto, una aportación significativa a la legitimidad democrática del proceso de integración europea.

El TCE reconoce pues al CdR el derecho de participar activamente en el proceso de adopción de normas comunitarias pero, como se verá a continuación, las prerrogativas del Comité no son siempre las mismas. La diferente posición que, según el equilibrio institucional previsto por el TCE, puede corresponder al CdR es el criterio que se ha acogido para analizar sus competencias. Debe tenerse en cuenta además, que su derecho a participar en el proceso de adopción de normas comunitarias no puede obstaculizar la eficacia de dicho proceso y que sus competencias consultivas no se han limitado a la adopción de dictámenes.

Según estas premisas, se examinan, primero, las prerrogativas que el TCE reconoce al Comité en el ejercicio de sus competencias, luego, el ámbito material sobre el que se extiende su acción consultiva, y por último, el procedimiento para la adopción de decisiones

¹⁰⁰² Punto 21 de las Conclusiones del Abogado General, Sr. LEGER, en la STJCE de 10 de mayo de 1995, Parlamento contra Consejo, As. C-417/93, Rec. 1995-I, pp. 1190.

¹⁰⁰³ Punto 31 de las Conclusiones del Abogado General, Sr. LEGER, en la STJCE de 10 de mayo de 1995, Parlamento contra Consejo, As. C-417/93, , Rec. 1995-I, pp. 1192.

en el seno del propio Comité.

1. La participación del CdR en el ámbito comunitario

El art. 265 del TCE establece que:

"El Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, que una de dichas instituciones lo estime oportuno

(...)

Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 262, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego.

Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente.

El Comité de las Regiones podrá ser consultado por el Parlamento Europeo¹⁰⁰⁴".

Según se deriva de esta disposición, el CdR podrá pronunciarse en cuatro diferentes supuestos de hecho:

1- a petición del Consejo o de la Comisión cuando se pretenda adoptar una norma sobre una de las materias en las que el Tratado prevé explícitamente la consulta al Comité: **consulta preceptiva,**

2- en los casos en que se solicite un dictamen al Comité Económico y Social, siempre y cuando se trate de una norma que afecte a intereses regionales específicos: **obligación de informar y posible dictamen de iniciativa,**

3- a petición del Consejo, de la Comisión y, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, del Parlamento Europeo, siempre que lo consideren conveniente: **consulta facultativa,**

4- por propia **iniciativa**¹⁰⁰⁵.

¹⁰⁰⁴ Éste último párrafo y la referencia a la cooperación transfronteriza en el párrafo primero han sido añadidos a esta disposición del TCE por el Tratado de Amsterdam.

¹⁰⁰⁵ A diferencia de los supuestos de dictámenes de iniciativa como consecuencia de la información de una consulta al CES, aquí la iniciativa del CdR es pura, en el sentido de que no existe más limitación que su propia voluntad para pronunciarse sobre un tema concreto. Estas diferencias se estudiarán a continuación.

En todos estos supuestos la actuación del Comité tiene un carácter puramente consultivo, pero en los dos primeros, si no se respetan las prerrogativas del CdR, será posible recurrir en anulación, ante el TJCE, la norma comunitaria adoptada. Desde esta perspectiva, el criterio que permite distinguir las diferencias en la participación del CdR en el ámbito comunitario es precisamente, la discrecionalidad que el TCE deja al Consejo, a la Comisión o, en su caso, al Parlamento Europeo para realizar dicha consulta o la que corresponde al propio Comité para decidir, unilateralmente, pronunciarse por propia iniciativa.

a) La consulta preceptiva

Cuando el TCE prevé explícitamente la necesidad de consultar al CdR antes de adoptar decisiones sobre una determinada materia, la mayoría de la doctrina considera que la consulta al Comité es "*preceptiva*" a pesar de que, a diferencia del art. 262 TCE, relativo al CES¹⁰⁰⁶, el art. 265 TCE no mencione expresamente este extremo¹⁰⁰⁷. A favor de esta interpretación cabe alegar que, según dispone el párrafo 2º del propio art. 265 TCE:

"si lo estimaren necesario, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo".

A sensu contrario, es posible deducir que, antes de dicho plazo, tanto el Consejo como la

¹⁰⁰⁶ Art. 262, pár. 1º, TCE: "*El Comité será preceptivamente consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado. Estas instituciones podrán consultarle en todos aquellos casos en que lo consideren oportuno. Podrá tomar la iniciativa de emitir un dictamen cuando lo juzgue oportuno*".

¹⁰⁰⁷ En este sentido, véase entre otros, DU GRANRUT, C., *Europe, le temps...*, op. cit., p. 186; FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 83; MANGAS MARTIN, A., "Los órganos auxiliares. Medios...", op. cit., p. 141; MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., pp. 59-60; GUTIERREZ ESPADA, C., "La búsqueda por las Comunidades Autónomas...", op. cit., p. 182; LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le comité des régions: gardien...", op. cit., p. 2; VAN GINDERACHTER, J., "Le rôle des régions...", op. cit., p. 780.

En contra, I. BULLAIN plantea la posibilidad de que la diferente redacción de uno y otro precepto sea un indicio de que "*la consulta al Comité pudiera no tener carácter preceptivo*", BULLAIN, I., "El Comité de las Regiones previsto...", op. cit., p. 6 y 8. Sin embargo, como señala J. DIEZ-HOHCLEITNER, cabe considerar que "*se trata de una omisión sin trascendencia, pues el citado art.198C (actual art. 265) dispone, con carácter imperativo, que "el Comité de las Regiones será consultado"*, vid. DIEZ-HOHCLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades...", op. cit., p. 94. Cabe señalar que, al igual que la opinión doctrinal mayoritaria, el Informe General sobre la actividad de la Unión Europea de 1994 considera que, en los supuestos en que el Tratado prevé explícitamente la consulta al Comité, ésta es obligatoria, punto 1.228 del Informe, Comisión Europea, Bruselas-Luxemburgo, 1995, p. 478

Comisión están obligados a solicitar y esperar el dictamen del Comité¹⁰⁰⁸. Cualquier otra interpretación lo dejaría en una situación tan desequilibrada con respecto al resto de órganos e instituciones comunitarios que pondría en peligro su propia existencia y razón de ser.

Afirmar el carácter preceptivo u obligatorio de la consulta implica admitir que constituye un "*requisito esencial de forma*" por lo que su ausencia sería motivo suficiente para la anulación de la norma comunitaria en cuestión¹⁰⁰⁹. Ésta ha sido, en todo caso, la postura adoptada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en torno a la consulta al Parlamento Europeo y cabe plantearse su aplicación al CdR¹⁰¹⁰.

Según el Tribunal de Justicia, la consulta al Parlamento Europeo es "*le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté, d'un principe*

¹⁰⁰⁸ En este sentido, MANGAS MARTIN, A., "Aspectos jurídico-institucionales...", op. cit., pp. 193-194.

Según Ch. MESTRE, la posibilidad de someter la consulta a plazo sólo sería aplicable a los supuestos de consulta facultativa. Aunque no parece que ésta sea la interpretación más extendida ni tampoco es, como se verá a continuación, la acogida aquí, cabe señalar que esta postura refuerza el carácter preceptivo de la consulta al CdR cuando viene explícitamente prevista por el Tratado. Vid. MESTRE, Ch. "Radioscopie du Comité...", op. cit., pp. 59 y 63.

¹⁰⁰⁹ En este sentido, vid. BASSOT, E., "Le Comité des régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p. 738; ENGEL, C., "Rapport général...", op. cit. p. 49, MANGAS MARTIN, A., "Aspectos jurídico institucionales...", op. cit., pp. 193-194.

¹⁰¹⁰ Vid. MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 59.

En contra, I. BULLAIN considera que debe cuestionarse su aplicabilidad al CdR dado que, según este autor, "*la jurisprudencia del TJCE que ha favorecido la obligación de consulta al PE no se ha extendido al CES*". El autor se refiere a la STJCE de 9 de julio de 1987, según la cual, el Tribunal no consideró nula una decisión de la Comisión que había sido adoptada sin consulta al Comité sobre una de las materias en las que el Tratado prevé dicho trámite. Véase, BULLAIN, I., "El Comité de las Regiones previsto...", op. cit., p. 9.

Ahora bien, como afirma A. MANGAS, "*el Tribunal de Justicia nunca ha desligado a las instituciones de la petición del dictamen preceptivo del CES y se deduce de su jurisprudencia que estos dictámenes preceptivos son imprescindibles para la adopción válida del acto. En la sentencia de 9.7.1987, en el preciso asunto planteado, simplemente estima que no se da el supuesto de dictamen preceptivo pues la Comisión no adopta medidas concretas*"; MANGAS MARTIN, A., "Aspectos jurídico-insitucionales...", op. cit., p. 194.

En efecto, en ese caso el Tribunal al analizar el artículo 118 del TCEE, señala que en él se recogen tres posibles actuaciones de la Comisión: la realización de estudios, dictámenes y la organización de consultas. El artículo 118 último párrafo del TCEE sólo obliga a la Comisión a consultar al CES en los supuestos en que desee emitir dictámenes "*par lesquels la Commission peut proposer la réalisation de mesures concrètes à propos desquelles il est utile de connaître l'attitude des milieux socio-économiques*". Quedan excluidos los otros supuestos en los que cabría englobar la decisión objeto del recurso, "*il s'agit alors, en effet, de décisions de nature purement préparatoire et procédurale, qui, par définition, ne touchent pas à des questions de fond*", fdo. n° 39 de la STJCE de 9 de julio de 1987, Alemania contra Comisión, As. 281, 283 a 285 y 287/85, Rec. 1987, p. 3256.

Así pues, como concluye A. MANGAS, "*a contrario si afectan a cuestiones de fondo la ausencia de consulta cuando es exigida por el TCE constituye un vicio sustancial de forma a efectos de la anulación del acto*", MANGAS MARTIN, A., "Aspectos jurídico-institucionales...", op. cit., p. 194.

démocratique fondamentale, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative. La consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue dès lors une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné"¹⁰¹¹. Como se verá a continuación, los argumentos del TJCE en este caso pueden predicarse también del CdR.

Primero, cabe señalar que, como se ha indicado al definir el carácter consultivo del Comité, la emisión de un dictamen es la única posibilidad que tiene este órgano para influir en el proceso de adopción de normas comunitarias. Este es un derecho que el Tratado le reconoce explícitamente en determinados supuestos y, por tanto, corresponde al Tribunal de Justicia de las Comunidades garantizarlo¹⁰¹².

Segundo, es necesario tener en cuenta que el principio de equilibrio institucional rige también las relaciones entre las instituciones y los órganos comunitarios como elemento informador de toda la estructura orgánica comunitaria¹⁰¹³. Según el Tribunal de Justicia, las prerrogativas de las instituciones comunitarias son uno de los elementos del equilibrio institucional porque los Tratados constitutivos "*ont, en effet, mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions de la Communauté, qui attribue à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle de la Communauté et dans la réalisation des tâches confiées à celle-ci. Le respect de l'équilibre institutionnel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres. Il exige aussi que tout manquement à cette règle, s'il vient à se produire, puisse être sanctionné*"¹⁰¹⁴. Aunque el Tribunal se refiera a las instituciones, sus razonamientos son también predicables de la situación del CdR con respecto a las competencias que el Tratado explícitamente le concede. Como afirma A. MANGAS, "*el equilibrio institucional es interdependiente y*

¹⁰¹¹ Fdo. 33 de la STJCE de 29 de octubre de 1980, S.A. Roquette Frères contra Consejo, As. 138/79, Rec. 1980, p. 3360, y fdo. 34 de la sentencia de 29 de octubre de 1980, Maizena GmbH contra Consejo, As. 139/79, Rec. 1980, p. 3424.

¹⁰¹² El art. 220 del TCE dispone que "*el Tribunal de Justicia garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado*".

¹⁰¹³ Ésta es la conclusión que se extrae de la Sentencia de 9 de julio de 1987 al no negar el Tribunal de Justicia el carácter preceptivo de la consulta al CES, véase la nota a pie de página n° 1010.

¹⁰¹⁴ Fdos. n° 21 y 22 de la STJCE, de 22 de mayo de 1990, Parlamento Europeo contra Consejo, As. C-70/88, Rec. 1990-I, p. 2072.

multipolar; es el equilibrio establecido por la voluntad de los Estados, que evoluciona con los logros de la integración misma y es tan dinámico como el proceso mismo, y al surgir sus raíces de las reglas de los Tratados es controlado y protegido por el propio Tribunal de Justicia"¹⁰¹⁵. A través del TCE, los Estados miembros crean y otorgan determinadas facultades al CdR. Esta situación debe ser respetada por las otras instituciones en el ejercicio de sus funciones para no violar el efecto útil de las disposiciones del Tratado¹⁰¹⁶.

Tercero, como se ha venido afirmando en el presente estudio, la creación del CdR constituye una de las medidas adoptadas para disminuir el déficit democrático de la Comunidad Europea y acercar su actividad a los ciudadanos de los Estados miembros. En este sentido, la participación del Comité en el proceso de adopción de normas comunitarias es también una manifestación "*d'un principe démocratique fondamental*"¹⁰¹⁷ que debe ser protegido por el TJCE.

La aplicación de esta jurisprudencia ha sido considerada por algunos como "*un moindre mal dans la mesure où l'influence du comité sur le cours du processus décisionnel ne sera, en définitive que négative (annulation d'un acte)*"¹⁰¹⁸. Ciertamente, cabe argumentar que se trata de una protección mínima, dado que la opinión del CdR no es vinculante y que no se exige justificación alguna a la Comisión o al Consejo, cuando su decisión se aparte de la postura defendida por el Comité. Sin embargo, en la medida en que, según esta jurisprudencia, Consejo y Comisión están **obligados** a consultar al Comité en los supuestos explícitamente previstos por el TCE, se está imponiendo un límite a la discrecionalidad de estas instituciones, lo que constituye una garantía importante para la participación de este órgano comunitario en el proceso de adopción de normas. Ahora bien, a diferencia de los supuestos de consulta al Parlamento Europeo, la consulta al CdR está sometida, como ya se ha indicado, al

¹⁰¹⁵ MANGAS MARTIN, A., "El sistema institucional. Medios...", op. cit., p.44.

¹⁰¹⁶ Como afirma el TJCE en su Sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts contra Parlamento, "*la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité*", fdo. 23, As. 294/83, Rec. 1986, p. 1365.

¹⁰¹⁷ STJCE de 29 de octubre de 1980, Roquette frères contra Consejo, As. 138/79, Rec. 1981, p. 3360.

¹⁰¹⁸ Vid. LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le Comité des régions: gardien...", op. cit., p.2.

establecimiento de un plazo específico. Transcurrido dicho plazo, aunque el Comité no se haya pronunciado, podrá adoptarse la norma válidamente¹⁰¹⁹.

Otro aspecto que cabe plantearse en torno al carácter preceptivo de la consulta al CdR es si existe obligación de "reconsultarle" cuando la decisión que el Consejo quiera adoptar se separe "sustancialmente" del texto sobre el que se consultó al Comité. Como señala el Abogado General, Sr. FENNELLY, *"la exigencia de consulta al Parlamento Europeo durante el proceso legislativo, en los casos previstos por el Tratado, implica la necesidad de consultarle nuevamente siempre que el texto definitivamente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el cual ya se haya consultado al Parlamento, salvo en los casos en que las enmiendas respondan, en lo fundamental al deseo expresado por el propio Parlamento"*¹⁰²⁰. En estos casos, la falta de una nueva consulta al Parlamento Europeo puede ser motivo suficiente para anular la norma comunitaria¹⁰²¹.

La obligación de reconsulta no se recoge en el Tratado, pero el Tribunal ha considerado que constituye una consecuencia necesaria para salvaguardar las prerrogativas del Parlamento. Según indica el Abogado General, Sr. DARMON, *"ce n'est pas parce que le Conseil n'est pas juridiquement lié par l'avis du Parlement que l'absence de reconsultation"*

¹⁰¹⁹ La jurisprudencia del TJCE con respecto al Parlamento Europeo realiza una interpretación más amplia de las facultades de esta institución. Sobre estas cuestiones véase, entre otros, BRADLEY, K., "Maintaining the Balance: The role of the Court ...", op. cit., pp. 52-54.

Como ya se ha señalado, en contra de esta interpretación, Ch. MESTRE considera que la posibilidad de someter la consulta a un plazo determinado únicamente es aplicable a los supuestos de consulta facultativa por lo que en caso de consulta preceptiva siempre sería necesario esperar al dictamen del Comité. Vid. MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., pp. 59 y 63.

¹⁰²⁰ Punto 18 de las Conclusiones, presentadas el 20 de marzo de 1997, STJCE de 10 de junio de 1997, Parlamento contra Consejo, As. C-392/95, Rec. 1997-I, pp. 3222-3223. Son varias las sentencias del TJCE que consagran este derecho del Parlamento Europeo a ser reconsultado, véanse, entre otras, la STJCE de 16 de julio de 1992, Parlamento contra Consejo, As. C-65/90, Rec. 1992-I, p. 4598, la STJCE de 1 de junio de 1994, Parlamento contra Consejo, As. C-388/92, Rec. 1994-I, p. 2086; la STJCE de 5 de octubre de 1994, Alemania contra Consejo, As. C-280/93, Rec. 1994-I, p. 5054, la STJCE de 10 de mayo de 1995, Parlamento contra Consejo, As. 417/93, Rec. 1995, I-1189; la STJCE de 5 de julio de 1995, Parlamento contra Consejo, As. C-21/94, Rec. 1995-I, p. 1830; la STJCE de 10 de junio de 1997, Parlamento Europeo contra Consejo, As. C-392/95, Rec. 1997-I, p. 3248 y la STJCE de 11 de noviembre de 1997, Eurotunnel y otros contra Sea France, As. C-408/95, Rec. 1997-I, 6353.

¹⁰²¹ Como afirma el TJCE en su sentencia de 1 de junio de 1994, *"étant donné que les modifications susmentionnées affectent le système du projet dans son ensemble et qu'elles suffisent dès lors en elles-mêmes pour exiger une nouvelle consultation du Parlement, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens du requérant. Dans ces conditions, le fait que le Parlement n'ait pas été consulté une seconde fois (...) constitue une violation des formes substantielles qui doit entraîner l'annulation de l'acte litigieux"*, fdos. 18 y 19, Parlamento contra Consejo, As. 388/92, Rec. 1994-I pp. 2087-2088. Véase también, los fdos. 23 y 24 de la STJCE de 10 de junio de 1997, Parlamento contra Consejo, As. C-392/95, Rec. 1997-I, p. 3248.

*en cas de modification substantielle de la proposition initiale n'affecte en rien les prérogatives de cette institution tenant à sa participation au processus législatif de la Communauté. Le politique ne se réduit pas au juridique. On peut facilement imaginer que, dans certains domaines sensibles, un avis négatif du Parlement, bien que ne liant pas juridiquement le Conseil, ait des effets non négligeables sur le processus d'adoption, voire la substance de l'acte en cause. La possibilité pour le Parlement de donner cet avis et, le cas échéant d'exprimer un second est une de ses prérogatives importantes"*¹⁰²².

El Tribunal ha basado su jurisprudencia sobre esta cuestión en el respeto del principio de equilibrio institucional y en la consideración de la consulta al Parlamento como manifestación de *un principio democrático fundamental*. Como ya se ha señalado estos argumentos pueden aplicarse igualmente al CdR, por lo que cabe concluir que también el Comité tiene un derecho a ser consultado nuevamente siempre que el Consejo introduzca modificaciones sustanciales que no estuvieran en el texto sobre el que se formuló la consulta al Comité y que no se deriven de las sugerencias formuladas por este órgano en su dictamen¹⁰²³.

b) La obligación de informar al Comité de las Regiones

Además de los supuestos en los que la consulta al Comité es preceptiva, el Tratado prevé que, en todos los casos en que se consulte al Comité Económico y Social, *"el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones"*.

En estos supuestos, cabe entender que la información al CdR es preceptiva y, por tanto,

¹⁰²² Punto 25 de las conclusiones presentadas el 26 de febrero de 1992, SJTCE, de 16 de julio de 1992, As. Parlamento contra Consejo, As. C-65/90, Rec. 1992-I, p. 4606.

¹⁰²³ Como afirma el Abogado General, Sr. LEGER, *"a fin de distinguir con precisión entre el procedimiento de consulta, por una parte, y el procedimiento de dictamen conforme o los procedimientos de cooperación o de codecisión, por otra, el Consejo debe tener la posibilidad de distanciarse, dentro de ciertos límites, del texto propuesto y del dictamen del Parlamento, que no le vincula jurídicamente (...). Para determinar si las modificaciones afectan a la propia esencia del mecanismo establecido, el Tribunal de Justicia utiliza un criterio objetivo, a saber, el cotejo de dos textos: la "(...) comparación entre la propuesta inicial de la Comisión y el Reglamento impugnado"*, Punto 28 de las Conclusiones, STJCE de 5 de julio de 1995, Parlamento contra Consejo, As. C-21/94, Rec. 1995-I, p. 1835. El abogado se refiere explícitamente a la SJTCE de 1 de junio de 1994 en la que el Tribunal afirma que *"comme le soutien le Parlement, il résulte du rapprochement de la proposition initiale de la Commission et du règlement attaqué que, s'agissant des services réguliers, les modifications apportées ont limité le champ d'application de la réglementation (...). elles doivent pas conséquent être qualifiées de substantielles"*, fdo. nº 31, Parlamento contra Consejo, As. C-388/92, Rec. 1994-I, p. 2086.

constituye *un requisito esencial de forma* cuya ausencia puede ser causa de nulidad de la norma en cuestión. A favor de tal conclusión pueden señalarse tres argumentos.

En primer lugar, el tono imperativo, utilizado en el pár. 3º del art. 265 TCE, supone que el Consejo y la Comisión estarán obligados a informar al CdR cuando consulten al CES.

En segundo lugar, esta información que, en principio, se dibuja como una "*intervention passive du Comité des régions (...) peut déboucher sur une intervention active, par l'émission d'un avis, quand le Comité estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu*"¹⁰²⁴. En la medida en que supone una nueva posibilidad del Comité para intervenir en el proceso normativo comunitario, este trámite constituye una prerrogativa que el Tratado reconoce explícitamente al CdR y que se configura como el **derecho** de este órgano a ser informado en todos los casos en que se consulte al CES y su **derecho** a emitir un dictamen¹⁰²⁵.

En tercer lugar, según se desprende del art. 265 TCE, si bien el Comité podrá adoptar dictámenes por propia iniciativa siempre que "*lo considere conveniente*", cuando lo haga como consecuencia de un supuesto de consulta al CES, deberán existir "*intereses regionales específicos en juego*". En ambos casos es el CdR quien decide, por propia iniciativa, elaborar un dictamen pero el margen de discrecionalidad es más estricto en los supuestos de información obligatoria. En consecuencia, cabe interpretar que esta limitación se debe a que, en estos casos, la norma comunitaria podrá ser anulada por defecto de forma si no respeta la obligación de informar al CdR. De lo contrario, este supuesto, regulado en el párrafo 3º del art. 265 TCE, no supondría una ampliación sino una limitación de las competencias del CdR, que podría pronunciarse por propia iniciativa cuando lo considerara conveniente pero, cuando se tratara de materias objeto de consulta al CES, sólo podría emitir un dictamen si justificara la existencia de intereses regionales específicos. Esta interpretación no se corresponde con la lógica de las disposiciones del Tratado ni con la específica legitimidad del Comité.

¹⁰²⁴ LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le Comité des régions: gardien...", op. cit., p. 3.

¹⁰²⁵ En contra, algunos autores opinan que en estos casos no es aplicable la jurisprudencia del TJCE analizada en el apartado anterior porque el dictamen del Comité es el resultado de su facultad de iniciativa (si bien estos autores lo califican como "*avis facultatif*"). Vid. BASSOT, E., "Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p.738. Véase también, LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le Comité des régions: gardien...", op. cit., p. 3.

Sin embargo, es necesario precisar que, como se verá, la postura defendida aquí se basa en el carácter preceptivo de la información al CdR no de la emisión del dictamen.

Finalmente, es preciso señalar que los términos del párrafo 3º del art. 265 TCE no establecen ninguna diferencia, ya se trate de supuestos de consulta preceptiva al CES, ya de consulta facultativa. Por tanto, la falta de información producirá los mismos efectos en uno u otro caso¹⁰²⁶. Una vez ejercida la facultad de consulta al CES, el Consejo o la Comisión asumen la obligación de informar al CdR y la posibilidad de que éste pueda adoptar un dictamen.

Ahora bien, es preciso señalar que, en estos supuestos, el carácter preceptivo no se predica de la consulta al CdR sino del derecho de este órgano a ser informado. Se trata de una información obligatoria que, en su caso, dará lugar a un dictamen de iniciativa dado que éste depende de una decisión unilateral del CdR¹⁰²⁷. Por ello, deben establecerse algunas diferencias con respecto a los supuestos de consulta preceptiva. En primer lugar, en estos casos, no se trata de una consulta del Consejo o la Comisión sino de un dictamen de iniciativa, por tanto, no es preciso respetar el plazo de un mes para que el CdR emita su dictamen, lo que puede dejar poco margen para que éste llegue a incidir eficazmente en el contenido de la norma. En segundo lugar, como se viene afirmando, la obligación de informar permitirá la adopción de un dictamen en el caso de que la norma afecte a *intereses regionales específicos*. En consecuencia, un recurso ante el Tribunal de Justicia únicamente tendría posibilidades de prosperar en el supuesto de que se probara, no sólo que no se había cumplido la obligación de informar al Comité, sino también que la norma sobre la que se había consultado al CES

¹⁰²⁶ Como señala A. MANGAS, esta disposición implica tanto a los dictámenes preceptivos como los facultativos solicitados al CES, MANGAS MARTIN, A., "Los órganos auxiliares. Medios...", op. cit., p. 142. En el mismo sentido, ALONSO GARCIA, R., *Derecho Comunitario. Sistema...*, op. cit., p. 187

En contra, C. GUTIERREZ ESPADA limita esta obligación de información únicamente a "*aquellos supuestos en los que el TCE exija el dictamen del Comité Económico y Social*", véase GUTIERREZ ESPADA, C., "La búsqueda por las Comunidades Autónomas...", op. cit., p. 182.

¹⁰²⁷ Según el art. 11 del Reglamento Interno del CdR

"Se aplicará por analogía el artículo 10 (relativo al dictamen por propia iniciativa) cuando, en caso de consulta al Comité Económico y Social, en aplicación del párrafo tercero del artículo 198C (actual art. 265 TCE) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Comité estime que están en juego intereses específicos regionales o locales".

También en este sentido, BASSOT, E., "Le Comité des régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p. 738; LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le Comité des régions: gardien...", op. cit., p.3; FERNANDEZ-CASTAÑO, E., "El Comité de las Regiones...", op. cit., p. 342; METRE, Ch., PETIT, Y., "Le Comité des...", op. cit., p. 692.

afectaba a este tipo de intereses específicos¹⁰²⁸. Estas consideraciones centran la cuestión en torno a otro de los problemas que plantea la interpretación del art. 265, pár.3º TCE, es decir, cuáles son estos "*intereses regionales específicos*".

Como afirma Ch. MESTRE, "*le TUE utilise une expression quelque peu malheureuse puisque sont mentionnés uniquement les intérêts régionaux: cela englobe-t-il les intérêts locaux ou bien cela les exclut-il? (...) le Traité ajoute l'adjectif "spécifiques": sont-ce des intérêts spécifiques à certaines régions eu égard à un handicap particulier?*"¹⁰²⁹. Para E. BASSOT, el Tratado únicamente se refiere a los intereses regionales y "*le terme spécifique pourrait être entendu comme spécifique à l'échelon régional - par rapport à l'échelon national - ou encore spécifique à une région ou un groupe des régions par rapport au reste du territoire communautaire*"¹⁰³⁰. Sin embargo, teniendo en cuenta que el art. 263 TCE prevé la creación de un Comité de las **Regiones** "*compuesto por representantes de los entes regionales y locales*", la utilización del término "*regionales*" en el art. 265 TCE no tiene por qué excluir, a priori, los intereses locales. Esta ha sido la interpretación realizada por el propio Comité que, en el art. 11 de su Reglamento Interno, relativo al procedimiento aplicable para este tipo de dictámenes, se refiere a "*intereses específicos regionales o locales*"¹⁰³¹.

¹⁰²⁸ Aunque, por un lado, según el Tratado, corresponde a la discrecionalidad del Comité o, como afirma J. DIEZ-HOCHLEITNER, a la de "*una mayoría de sus miembros*", apreciar si la norma afecta a estos intereses, en el supuesto de que se cuestione la validez de una norma comunitaria habrá que estar a la interpretación que haga el Tribunal de Justicia sobre este punto. Vid. DIEZ-HOCHLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades...", op. cit., p. 95.

¹⁰²⁹ MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 65.

¹⁰³⁰ Vid. BASSOT, E., "Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p. 738.

Una interpretación parecida parece ser la defendida por I. BULLAIN al afirmar que la información en los supuestos de consulta al CES abre "*una vía institucional que las regiones pueden utilizar, en especial aquellas regiones autónomas que disponen de competencia sobre la mayoría de materias sobre la que está prevista una consulta al CES. Estas regiones autónomas deberán ser capaces de establecer una estrategia organizativa para contar con la colaboración del CR en su conjunto, ya que muchos de los representantes del CR provendrán de regiones o entes locales que no disfrutaban de competencia sobre tales materias, y por tanto, los intereses que representan no se verán afectados*", BULLAIN, I., "El Comité de las Regiones previsto...", op. cit., p. 8.

¹⁰³¹ Cit. nota a pie de página nº 1027. Véase también el doc. Making of an Opinion in the Committee of the Regions, CdR 386/98.

Como indica P.A. FERAL, "*en l'absence de toute exégèse officielle, c'est la pratique qui s'est imposée offrant de ce fait au Comité des régions la possibilité, à partir d'une interprétation souple de ces dispositions confuses, d'intervenir comme bon lui semble chaque fois qu'il estime, dans le cadre de cette saisine liée, que des intérêts territoriaux plus ou moins spécifiques sont concernés, voire même atteints, par un projet de législation ou de réglementation communautaire pour lequel il n'était pas consulté soit de façon obligatoire soit de façon spontanée*", FERAL, P.A., Que sais-je? Le Comité..., op. cit., pp. 86-87.

Destaca, no obstante, que el recurso al pár. 3º del art. 265 TCE ha sido más bien escaso. Por un lado, el método de trabajo desarrollado entre la Comisión y el Comité ha permitido que el CdR pueda decidir adoptar un dictamen por propia iniciativa incluso antes de que se produzca la consulta formal al CES¹⁰³². Por otro lado, tanto la Comisión como el Consejo han utilizado abundantemente la consulta facultativa, lo que deja poco margen para la aplicación de este párrafo del art. 265¹⁰³³. De hecho, resulta difícil determinar realmente qué dictámenes del Comité han sido adoptados como resultado de esta información obligatoria porque no siempre se especifica cuál es la base jurídica del dictamen en el texto publicado en el DOCE¹⁰³⁴.

c) Otros supuestos de participación del CdR

En los otros dos supuestos mencionados, las posibilidades del Comité de emitir un dictamen dependen bien de la voluntad del Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo, bien de la propia iniciativa del Comité de las Regiones sin más limitaciones.

En estos casos, resulta claro que el Tratado no ofrece mayores garantías a la actuación del Comité que la de abrir nuevas vías a sus posibilidades de participación en el proceso de adopción de normas comunitarias y permitirle pronunciarse sobre los grandes temas objeto de debate en el seno de la Unión Europea. Teniendo en cuenta estas características comunes, es necesario proceder al análisis por separado de los supuestos de consulta facultativa y del ejercicio de derecho de iniciativa. Se incluye también, en este epígrafe, un apartado dedicado

Ahora bien, la propuesta de Reglamento Interno a aprobar por el CdR próximamente, elimina la referencia a los intereses locales que se contenía en el texto anterior. En este sentido, si este texto es adoptado definitivamente cabría interpretar que esta disposición del TCE se prevé específicamente para garantizar una mayor protección de los intereses regionales y que no es aplicable a los intereses locales. Vid. propuesta de arts. 41.3 y 38 c) del doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

¹⁰³² En efecto, como se verá en la segunda parte de este Capítulo, la Comisión ha optado por presentar al CdR su programa de trabajo anual e indicarle la lista de propuestas que considera dentro del ámbito material de consulta preceptiva o susceptibles de consulta facultativa. En base a esta información, el Comité decidirá cuáles de aquéllas propuestas, sobre las que la Comisión no piensa consultarle, son susceptibles de un dictamen por propia iniciativa.

¹⁰³³ Esta cuestión se tratará a continuación, en el apartado que se dedica a esta vía de consulta al CdR y también el apartado sobre el ámbito material de la consulta al CdR.

¹⁰³⁴ Véase la columna correspondiente al "Fundamento jurídico" en el Anexo I.

a la posibilidad de que el CdR adopte Resoluciones e Informes. Hasta el momento, este tipo de actos, se han realizado como consecuencia de consultas facultativas o por propia iniciativa del Comité pero su especificidad permite diferenciarlos de los dictámenes.

c.1) La consulta facultativa

Cuando el Tratado no prevé explícitamente la consulta al CdR en un determinado ámbito, el Consejo o la Comisión pueden decidir realizarla haciendo uso de la facultad que prevé el art. 265, pár. 1º in fine, TCE. En estos supuestos, al igual que sucedía en la consulta preceptiva, la actividad del Comité podrá someterse a un plazo determinado que no será inferior a un mes¹⁰³⁵. En la práctica, el ejercicio de la consulta facultativa dependerá fundamentalmente de la capacidad del Comité para suscitar el interés de estas instituciones en consultarle. Desde esta perspectiva, cabe señalar que, tanto el Consejo como la Comisión, han utilizado abundantemente esta posibilidad que les ofrece el Tratado lo que constituye un buen indicio para medir la importancia que estas instituciones otorgan al CdR¹⁰³⁶.

El Tratado de Amsterdam limita la discrecionalidad del Consejo y la Comisión en el ejercicio de la consulta facultativa. Según el art. 265, pár. 1º, TCE, estas instituciones deberán considerar especialmente la posibilidad de consultar al CdR cuando la norma comunitaria que se pretende adoptar afecte "*a la cooperación transfronteriza*". No se trata de incluir un nuevo ámbito de consulta preceptiva, sino de exigir un examen *en particular* de la procedencia de una consulta al CdR cuando la norma que se pretende adoptar afecta a la *cooperación transfronteriza*. Cabe interpretar, por consiguiente, que a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, Consejo y Comisión deben considerar detenidamente la posibilidad de consultar al CdR en estos supuestos, aunque la decisión definitiva sigue dependiendo de que alguna de estas Instituciones lo *estimen oportuno*.

Otra de las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam es la inclusión

¹⁰³⁵ El párrafo 2º del art. 265 TCE no diferencia a este respecto entre los supuestos de consulta preceptiva y facultativa. En este sentido, FERAL, P.A., Que sais-je? Le Comité..., op. cit., pp. 85-86.

¹⁰³⁶ Véase lo que se establece en los apartados siguientes sobre el ámbito material en el que se ha ejercido dicha consulta facultativa y sobre las relaciones del CdR con la Comisión y el Consejo. Véase también el número de dictámenes pronunciados como consecuencia de este tipo de consulta según se desprende de los Anexos I y II.

del Parlamento Europeo entre las instituciones que pueden consultar al Comité¹⁰³⁷. Esta nueva base jurídica permitirá el desarrollo de las relaciones entre ambas Asambleas dentro del proceso de adopción de normas comunitarias¹⁰³⁸. Ahora bien, el Tratado no incluye al Parlamento en los supuestos de consulta preceptiva sino sólo facultativa, lo que puede resultar sorprendente si se tiene en cuenta que el procedimiento de codecisión es aplicable en casi todos los supuestos en que se prevé la consulta preceptiva al CdR¹⁰³⁹.

c.2) El derecho a pronunciarse por propia iniciativa

Resulta interesante que el Tratado haya reconocido al Comité la posibilidad de adoptar dictámenes por propia iniciativa desde su creación. Como señala, M. PEREZ GONZALEZ, esta posibilidad "*no aparecía otorgada ex lege por el Tratado al Parlamento Europeo, aunque éste hiciera uso de ella en la práctica*"¹⁰⁴⁰. En este punto, el Comité de las Regiones parece haberse beneficiado de la evolución de las competencias del CES¹⁰⁴¹.

¹⁰³⁷ La inclusión del Parlamento entre las instituciones que consultan al CdR era una de las modificaciones del TCE solicitadas reiteradamente por esta institución. Entre otras, la "Resolución sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 - Realización y desarrollo de la Unión", señalaba que "*el Parlamento debería tener la posibilidad de consultar al Comité (...) con los mismos derechos que el Consejo y la Comisión*", Resolución adoptada el 17 de mayo de 1995, DOCE C 151, de 19.06.1995, p. 64. También en el documento "Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996" se incluía ya la necesidad de reconocer al Parlamento Europeo este derecho de consulta, punto 97 documento, Oficina de Relaciones Diplomáticas, marzo, 1996.

¹⁰³⁸ A este respecto es preciso destacar que el Dictamen del CdR sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Hacia una nueva estrategia marítima", adoptado en el 19º Pleno, septiembre de 1997, ya es el resultado de una consulta del Parlamento Europeo. Véase el Informe Anual del CdR 1997, doc. cit., p. 75.

Las relaciones entre el Parlamento Europeo y el CdR se examinarán con más detalle en el apartado dedicado a esta cuestión en la Segunda Parte de este Capítulo.

¹⁰³⁹ Todos los supuestos de consulta preceptiva al CdR prevén la aplicación del art. 251, procedimiento de codecisión, excepto las disposiciones del TCE, enumeradas a continuación, que establecen el procedimiento de consulta también al Parlamento Europeo: art. 128, orientaciones de la política de empleo, art. 137.3, disposiciones sociales en ámbitos específicos, art. 159, acciones específicas de la política estructural al margen de los fondos, art. 161 determinación de las funciones, los objetivos prioritarios, la organización y las normas generales de los fondos con finalidad estructural y creación del Fondo de Cohesión, art. 175.2, determinadas medidas en materia de medio ambiente. El ámbito material de la consulta preceptiva y el contenido de estas disposiciones se analizará con más detalle a continuación. Véase también el Anexo al doc. R/CDR 100/98 rev.11.

¹⁰⁴⁰ PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 51.

¹⁰⁴¹ Las Conclusiones del Consejo Europeo de 1972 establecían la necesidad de reconocer esa facultad al Comité Económico y Social, declaración que se hizo efectiva mediante la reforma del Reglamento interno del CES adoptada

El derecho de adoptar dictámenes por propia iniciativa implica "*la possibilité de se prononcer au stade de l'élaboration d'un texte de proposition, et même de proposer un thème à la Commission*"¹⁰⁴² aunque, evidentemente, ni la Comisión ni cualquier otro destinatario del dictamen quedan vinculados por el mismo. No se trata, pues, de un derecho de iniciativa legislativa como habían sugerido algunas propuestas a la CIG de 1991 ni tampoco, como solicitaba el CdR en su dictamen sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea, de un derecho de colaboración con la Comisión en el ejercicio de esta competencia¹⁰⁴³. Ahora bien, como afirma Y. GERY, la utilización del pár. 4º del art. 265 TCE puede llegar a constituir "*un instrument politique de poids pour affirmer l'autonomie du Comité par rapport aux autres institutions communautaires*"¹⁰⁴⁴.

Según el TCE, el Comité podrá adoptar dictámenes por propia iniciativa siempre que "*lo considere conveniente*". Ello permite al CdR pronunciarse sobre cualquier tema de interés que se plantee en el ámbito comunitario. Algunas voces han destacado el peligro de dispersión que un ejercicio abusivo del derecho de iniciativa podría suponer para la eficacia de su acción consultiva¹⁰⁴⁵. El Comité ha intentado superar este riesgo al exigir que la decisión de elaborar un dictamen de iniciativa se adopte a instancias de "*una comisión, de la Mesa o de por lo*

en junio de 1974. Para un análisis general de la evolución del reconocimiento del derecho del CES a pronunciarse por propia iniciativa, véase MANGAS MARTIN, A., "Los órganos auxiliares: el Comité de Representantes Permanentes (COREPER). El Comité Económico y Social...", op. cit., pp. 180-181.

¹⁰⁴² Secrétariat général du CES, Division d'Etudes et Recherches, Le Droit d'initiative, Bruselas, 1981, 2ª ed., p. 143.

¹⁰⁴³ El punto 9 de dicho dictamen proponía añadir un nuevo párrafo al art. 198C (actual art. 265) TCE, según el cual:

"El Comité colaborará y asesorará a la Comisión en la elaboración de programas legislativos y de libros blancos y verdes y en la preparación de otras iniciativas en materia de políticas que afecten las competencias de las regiones y entes locales".

Dictamen sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, doc. CdR 136/95, DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 7.

¹⁰⁴⁴ GERY, Y., "1994, l'an I du Comité des régions", en 7 jours Europe, nº 134, 17.01.1994, p. 3. En el mismo sentido, M.F., LABOUZ, L. BURGORGUE-LARSEN y T. DAUPS afirman "*qu'il s'agit là du moyen le plus sûr pour le Comité des régions d'asseoir son "prestige politique"*", vid. LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le comité des régions: gardien...", op. cit., p. 3.

¹⁰⁴⁵ En este sentido, la Comisión se ha lamentado de que "*le Comité (...) n'échappe pas à une certaine tendance à la dispersion*", vid. Comunicación de la Comisión de 18 de abril de 1995, p. 6

menos treinta y dos miembros"¹⁰⁴⁶, que se trate de propuestas relacionadas con el Programa de trabajo anual del Comité y que se presenten "*por escrito, debidamente motivadas y no más tarde de tres días hábiles antes de la reunión de la Mesa*"¹⁰⁴⁷. Por último, destaca también la decisión de ordenar sus trabajos conforme a una serie de prioridades políticas, previamente establecidas, lo que facilitará un ejercicio racional del derecho de iniciativa¹⁰⁴⁸.

c.3) Las Resoluciones e Informes

Como señala L. BURGORGUE-LARSEN, "*la faculté d'adopter des résolutions n'est mentionnée nulle part: ni dans le TUE, ni dans le règlement intérieur approuvé le 25 mai 1994*"¹⁰⁴⁹. Lo mismo puede afirmarse de la posibilidad de emitir informes. Según el Tratado, los actos que el Comité puede adoptar por propia iniciativa son únicamente dictámenes. Ahora bien, entre las instituciones comunitarias es una práctica extendida la adopción de actos atípicos que reciben esta denominación por no estar explícitamente previstos por los Tratados.

La naturaleza política del CdR favorece el desarrollo de debates en el Pleno sobre temas de especial interés para los entes regionales y locales dentro del ámbito de la Unión Europea. Como resultado de estos debates, el Comité puede adoptar una Resolución¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴⁶ Art. 10 del Reglamento Interno

¹⁰⁴⁷ Instrucciones de la Mesa, doc. CDR 117/97 fin.

Como se verá al tratar el tema del procedimiento de elaboración de los dictámenes, en el ejercicio del derecho de iniciativa se ha impuesto la práctica de elaborar un informe previo donde se exponen los motivos que justifican la intervención del Comité en un determinado ámbito o proceso normativo, por el interés que la materia objeto del dictamen tiene, bien para los entes regionales y locales, bien para reforzar su estatuto jurídico dentro de la estructura orgánica comunitaria.

¹⁰⁴⁸ Como afirma el CdR "*una mejor selección y la concentración en algunas cuestiones prioritarias contribuirá a un aumento notable de la influencia del CDR*", Declaración de intenciones anexo al Programa Político, doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11.

¹⁰⁴⁹ BURGORGUE-LARSEN, L., "L'élaboration d'une doctrine consultative par le Comité des régions", en Bourrinet, J. (Ed.), *Le Comité des Régions...*, op. cit., p. 194.

¹⁰⁵⁰ Ya el 3^{er} Pleno del CdR se planteó la adopción de una Resolución sobre la situación en la ex-Yugoslavia, con el compromiso de dirigirla a "*las instancias políticas de la Unión*", Acta del 3^{er} Pleno, 17/18 de mayo de 1994, doc. CDR 51/94.

Normalmente, este tipo de actos son consecuencia de la propia iniciativa del Comité¹⁰⁵¹ pero, en ocasiones, también se han adoptado en respuesta a una consulta facultativa¹⁰⁵². En cualquier caso, la característica principal de las resoluciones del CdR es su carácter esencialmente político.

Según la Reglamentación de la Mesa del CdR relativa a "Los principios y procedimientos de presentación de resoluciones", *"las resoluciones deberán versar sobre temas relacionados con el ámbito de actividad de la Unión Europea en los que se planteen problemas regionales y locales de verdadera importancia, dándoles así un contenido estrictamente político"*¹⁰⁵³. La Mesa señala también que *"la inclusión de resoluciones en el orden del día tendrá un carácter excepcional. Con el fin de conferir a las resoluciones todo su potencial y evitar una dispersión excesiva, deberá cuidarse de que tanto su contenido como su frecuencia respondan a objetivos concretos"*¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵¹ Durante su primer mandato el Comité ha adoptado las siguientes Resoluciones por iniciativa:

- Resolución del CdR sobre el "Año Europeo de la Democracia Local y Regional", adoptada en el 15º Pleno, 13/14 de noviembre de 1994
- Resolución del CdR sobre la "Carta de las Nacionalidades y Regiones Europeas por el Medio Ambiente (Carta de Valencia)", adoptada en el 17º Pleno, 12/13 de marzo de 1997.
- Resolución del CdR sobre "Las repercusiones de los conflictos sociales internos en la libre circulación de mercancías en el mercado interior", adoptada en el 18º Pleno, 11/12 de junio de 1997.
- Resolución del CdR a la atención de los Estados miembros sobre las "Propuestas de futuros nombramientos del CDR en materia de igualdad de oportunidades", adoptada en el 19º Pleno, 17/18 de septiembre de 1997
- Resolución del CdR sobre los "Derechos de difusión de grandes acontecimientos deportivos", adoptada en el 19º Pleno, 17/18 de septiembre de 1997
- Resolución del CdR sobre los "Resultados de la Conferencia Intergubernamental", adoptada en el 20º Pleno, 19/20 de noviembre de 1997.

¹⁰⁵² Por ejemplo, véase la Resolución sobre la sociedad de la Información: las nuevas prioridades surgidas entre Corfú y Dublín -Las implicaciones de la sociedad de la información en las políticas de la Unión Europea- Preparación de las próximas etapas, doc. CDR 307/96 fin. Este documento fue el resultado de una consulta facultativa de la Comisión pero se presentó como contribución del CdR al Consejo Europeo de Dublín en diciembre de 1996. Vid. Informe Anual 1996, CdR, p. 66.

¹⁰⁵³ Doc. CDR 117/97 fin Anexo B.

¹⁰⁵⁴ Doc. CDR 117/97 fin Anexo B

Esta forma de manifestarse del CdR se consolida en la propuesta de art. 42 del Proyecto de Reglamento Interno, doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

El mismo contenido político se ha dado a la posibilidad de emitir declaraciones. Véase por ejemplo, la adoptada en el 26º Pleno del CdR, en noviembre de 1998, que le permitió pronunciarse sobre el Proceso de Paz en el País Vasco, cuestión que sin duda alguna debe ser de interés esencial para el CdR, declaración del CdR sobre el Proceso de Paz en el País Vasco, doc. CdR 428/98.

Ahora bien, como ya se ha señalado, no todos los supuestos de consulta al CdR tienen la misma naturaleza, por lo que el estudio del ámbito material de competencias se ha realizado diferenciando las materias que, según el Tratado, son objeto de consulta preceptiva de aquellos ámbitos en los que la intervención del Comité se ha producido por la consulta facultativa del Consejo, de la Comisión o por su propia iniciativa, ya se trate de supuestos en los que ésta sea el resultado de una consulta al CES, ya de dictámenes de iniciativa "pura".

En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que, como afirma L. BURGORGUE-LARSEN, "*être en mesure d'intervenir dans de nombreux domaines, en contournant les lacunes de la consultation obligatoire et en développant une démarche incitative (stratégie institutionnelle) a pour dessein essentiel de promouvoir ce pour quoi le Comité pense avoir été créé: le rapprochement de l'Union avec la base de l'architecture européenne, à savoir les citoyens et les collectivités infra-étatiques (stratégie politique)*"¹⁰⁵⁹. Esta es la doble estrategia que sigue el CdR en el desarrollo de su acción consultiva. Desde esta perspectiva, merece especial atención la importancia que el CdR ha concedido a la interpretación y aplicación del principio de subsidiariedad.

a) Las deficiencias del ámbito material de la consulta preceptiva

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el TCE preveía la consulta al CdR en cinco ámbitos: educación, cultura, salud pública, redes transeuropeas y cohesión económica y social¹⁰⁶⁰. Excepto en el último caso, se trata de títulos competenciales que fueron introducidos explícitamente en el Tratado constitutivo de la Comunidad por el TUE.

Los objetivos que establece el Tratado en materia de educación, cultura y salud pública se subordinan a la acción que los Estados miembros puedan desarrollar por sí mismos¹⁰⁶¹. En

los dictámenes. 1996. La contribución del Comité de las Regiones a la construcción europea, Bruselas, abril, 1997; Seguimiento y alcance de los dictámenes del Comité de las Regiones - 1997, 4º Informe.

¹⁰⁵⁹ BURGORGUE-LARSEN, L, "L'élaboration d'une doctrine...", op. cit., p. 210.

¹⁰⁶⁰ Arts. 126.4, 128.5, 129.4, 129D y 130B pár.3º, 130D y 130E del TCE, que han pasado a ser los arts. 149.4, 151.5, 152.4, 156 y 159, pár. 3º, 161 y 162, respectivamente, con la actual numeración del TCE.

¹⁰⁶¹ Así, según el art. 149.1 TCE en materia de educación:

"la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el

este sentido, algunos autores han señalado que se trata "*essentiellement des compétences dites "complémentaires" où il est en général question "d'actions d'encouragement" et "d'actions spécifiques" exclusives de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres*"¹⁰⁶². Como afirma Ch. MESTRE, en estos ámbitos, "*le Comité des Régions se prononce sur les seules actions d'encouragement (...) or ces actions d'encouragement ne relèvent pas de la nomenclature traditionnelle des actes lato sensu communautaires et peuvent tout au plus correspondre à des décisions portant établissement de programmes d'actions communautaires*"¹⁰⁶³.

En materia de redes transeuropeas¹⁰⁶⁴, según el art. 156, pár. 1º, TCE, el CdR será consultado para la adopción "*de las orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de las acciones previstas en el ámbito de las redes transeuropeas*"¹⁰⁶⁵. Según esta misma disposición también se consultará al Comité para la adopción "*de las restantes*

pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística".

Los artículos 151 y 152 TCE, en el ámbito de la cultura y de la salud pública respectivamente, se redactan en términos parecidos:

- "*La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común. La acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre Estados miembros y completará la acción de éstos (...)*", art. 151.1 y 2 TCE.

- "*Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Comunidad se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana (...). La Comunidad fomentará la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos contemplados en el presente artículo y en caso necesario prestará apoyo a su acción*", art. 152, pars. 1º de los ap. 1 y 2, TCE.

El Tratado de Amsterdam amplía las competencias comunitarias en esta materia y el Comité se beneficia dado que se prevé que será consultado para todas las "*medidas*" que se prevén en el nuevo art. 152.4 TCE.

¹⁰⁶² LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le comité des régions: gardien...", op. cit., p.2. En el mismo sentido, FERAL, P.A., Que sais-je? Le Comité..., op. cit., p. 85.

¹⁰⁶³ MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., pp. 60-61.

¹⁰⁶⁴ El art. 154 TCE dispone que:

"1. A fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 14 y 158 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Comunidad contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía.

2. En el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción de la Comunidad tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad"

¹⁰⁶⁵ Art. 155.1, ap. 1, TCE. Ahora bien, estas orientaciones y proyectos de interés común quedarán sometidos, según el pár. 2º del art. 156 TCE a "*la aprobación del Estado miembro de que se trate*".

medidas previstas en el apartado 1 del artículo 155"¹⁰⁶⁶. Se prevé además que la Comunidad puede contribuir financieramente a estos proyectos mediante el Fondo de Cohesión, cuya creación se establece en el art. 161 TCE, también previa consulta al CdR¹⁰⁶⁷.

Finalmente, cabe señalar que la consulta al Comité en materia de cohesión económica y social era un tema sobre el que, desde un principio, existió consenso en las negociaciones de la CIG de 1991. Como se señaló en el Capítulo I, fue precisamente en este ámbito donde los entes regionales y locales de los Estados miembros obtuvieron, por primera vez, la consideración de sujetos directamente interesados en la elaboración de las normas comunitarias¹⁰⁶⁸. Según el TCE, será necesario consultar al CdR:

- cuando "*se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los Fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias*" (art. 159, pár. 3º, TCE).

- para la determinación de "*las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los Fondos (...) las normas generales aplicables a los Fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los Fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes*" y para la creación de "*un Fondo de cohesión, que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte*"(art. 161 TCE).

- al adoptar "*las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional*". Se excluyen, sin embargo, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección "Orientación", y el Fondo Social Europeo dado que se prevé que "*seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 37 y 148*" que no prevén la consulta al CdR (art. 162 TCE).

La intervención del Comité en esta materia es mucho más importante. Por un lado, se prevé su consulta en todas las medidas que se puedan adoptar en base a este Título del Tratado. Por

¹⁰⁶⁶ Se trata de las acciones de la Comunidad para "*garantizar la interoperabilidad de las redes, especialmente en el ámbito de la armonización de las normas técnicas (...), apoyar los esfuerzos financieros de los Estados miembros para proyectos de interés común financiados por los Estados miembros y determinados de acuerdo con la orientaciones mencionadas en el primer guión, especialmente en forma de estudios de viabilidad, de garantías de crédito o de bonificaciones de interés*"

¹⁰⁶⁷ Pár. 2º del art. 161 TCE.

¹⁰⁶⁸ Véase el apartado dedicado a la cohesión económica y social y al Consejo consultivo de entidades locales y regionales.

otro, no se trata aquí de una competencia de carácter secundario sino de un tema que constituye uno de los objetivos comunitarios incluidos en el art. 2 TCE y de un ámbito sobre el que se ha desarrollado una verdadera política comunitaria¹⁰⁶⁹.

A priori, cabe afirmar que el ámbito material de la consulta preceptiva previsto por el TCE, en el momento de la creación del CdR, era bastante reducido, principalmente, si se compara con los supuestos en que se preveía la consulta al CES¹⁰⁷⁰. Ahora bien, estas limitaciones no han supuesto, en la práctica, la relegación del CdR a un papel secundario¹⁰⁷¹. Como afirma P.A. FERAL, "*le Comité des Régions a pu constater que ses domaines d'intervention, aussi restreint soient-ils dans le cadre conventionnel, lui permettaient de développer son rôle consultatif dans le système décisionnel, la pratique s'orientant discrètement vers une extension implicite de ses compétences obligatoires*"¹⁰⁷². En este sentido,

¹⁰⁶⁹ A este respecto es preciso destacar que, si bien la tardanza en celebrar la sesión constitutiva del CdR no permitió que el nuevo órgano participase en la reforma de los Fondos estructurales llevada a cabo en 1993, el Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece el Fondo de Cohesión fue el primero que adoptó el CdR, véase Anexo I.

El CdR ha participado también activamente en los debates sobre la reforma de los Fondos estructurales desarrollados a lo largo de 1998 y 1999, adoptando incluso la iniciativa de abrir un vía para la participación directa de los ciudadanos a través de la página WEB del CdR.

Sobre este tema, destaca la adopción del dictamen sobre la Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo, relativo a las disposiciones generales sobre los Fondos estructurales (COM(1998) 131 final), doc. CdR 127/98, en el Pleno de septiembre de 1998, del dictamen sobre la propuesta de reglamento (CE) del Consejo, relativo al Fondo europeo de desarrollo regional (COM(1998) 131 final), doc. CdR 240/98 y del dictamen sobre la propuesta de reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el reglamento (CE) n° 1164/94 por el que se establece el Fondo de Cohesión y sobre la propuesta de reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el anexo II del reglamento (CE) n° 1164/94 por el que se establece el Fondo de cohesión (COM(1998) 130 final), doc. CdR 235/98, en el Pleno de noviembre de 1998.

Desde la perspectiva española, es preciso señalar que los dos dictámenes citados en primer lugar contaron con un ponente español: M. FRAGA IRIBARNE, Presidente de la Xunta de Galicia, y M. CHAVES GONZALEZ, Presidente de la Junta de Andalucía, respectivamente.

¹⁰⁷⁰ Ch. MESTRE destaca que "*si l'on considère l'ensemble des domaines visés par le droit communautaire, on peut estimer à juste titre les rédacteurs du Traité peu généreux. Il suffit pour s'en persuader de comparer les champs d'intervention obligatoires à la fois du Comité des régions et du Comité économique et social*", MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 60. En el mismo sentido, FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 84.

Otros autores destacan que "*sous l'angle de la légitimité démocratique, l'attribution de plus de compétences consultatives obligatoires au CES qu'au Comité des régions est surprenante. En effet, alors que les représentants des collectivités locales délégués au Comité des Régions bénéficient d'une légitimation basée sur le vote de tous les citoyens jouissant des droits civils d'une certaine région, le CES est uniquement composé des représentants de différentes catégories de la vie économique et sociale*", BIEBER, R., KAHIL-WOLFF, B., MULLER, L., *Cours Général...*, op. cit., p. 144.

Un listado completo del ámbito material de la consulta preceptiva al CES puede verse en el siguiente apartado.

¹⁰⁷¹ Ésta era una preocupación manifestada por parte de la doctrina al comentar la regulación contenida en el Tratado de Maastricht. Véase, entre otros, MESTRE, Ch., PETIT, Y., "Le Comité des...", op. cit., p. 693.

¹⁰⁷² FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 85.

L. BURGORGUE-LARSEN destaca la importancia que, para reducir las lagunas del ámbito de consulta preceptiva, ha tenido la actitud positiva de la Comisión y del Consejo¹⁰⁷³. Pero el citado autor indica, además, que "*le deuxième facteur qui permet au Comité des régions de dépasser les carences de la consultation obligatoire résulte de l'enchevêtrement, de l'imbrication des questions économiques et sociales, caractéristique de l'interdépendance entre les secteurs des économies modernes. Le Comité profite de chaque occasion pour formuler des remarques, émettre des critiques, dispenser des conseils sur d'autres matières connexes au domaine visé*"¹⁰⁷⁴. Ésta ha sido una vía ampliamente utilizada por el CdR para pronunciarse en materia de protección del medio ambiente¹⁰⁷⁵ y también para suplir el silencio del Tratado sobre la obligación de consultarle en materia de formación profesional¹⁰⁷⁶.

El Tratado de Amsterdam amplía el ámbito material de la consulta preceptiva a la adopción de orientaciones y medidas incentivadoras del empleo¹⁰⁷⁷, normativa sobre asuntos

¹⁰⁷³ Según este autor, "*dans le cadre de ses relations avec le Comité des régions, le Conseil et la Commission auraient pu, s'ils avaient voulu écarter son intervention (...). Or leur démarche a été sans contestation aucune d'associer autant que faire se peut le Comité au processus décisionnel communautaire, en optant autant que faire se peut pour la base juridique sectorielle qui prévoyait sa consultation*", BURGORGUE-LARSEN, L., "L'élaboration d'une doctrine...", op. cit., p. 199.

¹⁰⁷⁴ Ibid., p. 199.

Cabe añadir que esta práctica se ha utilizado tanto en supuestos de consulta preceptiva como facultativa.

¹⁰⁷⁵ Como afirma L. BURGORGUE LARSEN, "*l'utilisation de la connexité s'est réalisé de façon significative à partir de la consultation obligatoire -sur les réseaux transeuropéens, la santé publique, la cohésion économique et sociale, même la culture- qui a débouché de façon récurrente sur des prises de position en matière d'environnement*", ibid., p. 200. Entre los ejemplos que cita el autor a este respecto cabe destacar el dictamen sobre la propuesta de directiva del Consejo relativa a la calidad de las aguas de baño, aprobado en septiembre de 1994, DOCE C 210, de 14.08.1995 o el dictamen sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario en el ámbito del patrimonio cultural RAPHAËL, adoptado en septiembre de 1995, DOCE C 100, de 2.04.1996; ibid. pp. 200-202.

¹⁰⁷⁶ A este respecto, el CdR ha utilizado la estrecha relación existente entre educación y formación profesional. Véase, por ejemplo, el Dictamen sobre la "Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa de acción comunitaria "Un servicio voluntario europeo para los jóvenes", 18º Pleno, junio de 1997, DOCE C 244, de 11.08.1997, p. 47.

¹⁰⁷⁷ El art. 128 TCE prevé que el Consejo deberá consultar al CdR para la elaborar "*anualmente orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo*". El art. 129 TCE añade que también se deberá consultar al Comité para la adopción de "*medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto. Estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros*".

sociales¹⁰⁷⁸, disposiciones en materia de medio ambiente¹⁰⁷⁹, decisiones de ejecución relativas al Fondo Social Europeo¹⁰⁸⁰, medidas destinadas a alcanzar los objetivos en materia de formación profesional¹⁰⁸¹ y normativa en materia de transportes¹⁰⁸². Se trata de materias que, antes de la reforma, sólo eran objeto de información obligatoria al Comité, ya que pertenecen al ámbito de la consulta preceptiva al CES. Son además temas, sobre los que el CdR, como se verá a continuación, ya había desarrollado su acción consultiva en base a dictámenes de iniciativa o consultas facultativas. Sin embargo, el hecho de que no se incluyeran entre los ámbitos de consulta preceptiva era objeto de crítica por gran parte de la doctrina y por el propio Comité¹⁰⁸³.

Finalmente, es preciso señalar que el Tratado de Amsterdam no incluye la consulta al CdR en materias como protección de los consumidores, política industrial o política de investigación y desarrollo, aunque éste también solicitara la modificación del TCE en estos

¹⁰⁷⁸ Según el art. 137 TCE, en esta materia será preciso consultar al CdR para la adopción de las "*disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros*" y también para la adopción de las "*medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, y promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social*".

¹⁰⁷⁹ El art. 175 TCE prevé la consulta al CdR sobre todas las medidas que se puedan adoptar en materia de Medio Ambiente en base a esta disposición del Tratado.

¹⁰⁸⁰ Art. 148 TCE.

¹⁰⁸¹ Art. 150 TCE.

¹⁰⁸² Art. 71.1 TCE. El art. 71.2 TCE, sin embargo, excluye la consulta preceptiva al CdR cuando se trate de "*disposiciones relativas a los principios del régimen de transportes cuya aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones, así como a la explotación del material de transporte*".

¹⁰⁸³ Véase, en este sentido, BULLAIN, I., "El Comité de las Regiones previsto...", op. cit., pp.7-8; FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., pp. 84-85; LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le Comité des régions: gardien...", op. cit., p. 2; MANGAS MARTIN, A., "Los órganos auxiliares", en Mangas Martin, A., Liñán Noguera, D., *Instituciones y Derecho...*, op. cit., 1ª ed., p. 251.

El informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del Comité de 14 de octubre de 1996, titulado "*Los poderes regionales y locales: actores de la Unión Política de Europa*", incluía "*medio ambiente, sociedad de información, formación profesional, política social, agricultura y energía*", entre las materias en las que era necesario aumentar el papel del Comité, , doc. CdR 282/96. Véase también, en la siguiente nota a pie de página, el listado de materias que se incluía en el Dictamen sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, doc. CDR 136/95, DOCE C 100, de 2.04.1996.

supuestos¹⁰⁸⁴. El Comité sigue sin conformarse con esta limitación de sus competencias y afirma que *"la ampliación que se va perfilando en el horizonte brinda la oportunidad de replantearse y volver a evaluar los ámbitos en relación con los cuales es preceptivo consultar al CDR"*¹⁰⁸⁵ y añade *"dado que las entidades locales y regionales están adquiriendo una función cada vez más relevante en el terreno de la seguridad ciudadana, el Comité de las Regiones considera que este ámbito debería pasar a formar parte de sus competencias en la próxima CIG (...). Además, el Comité de las Regiones observa que las entidades locales y regionales participan cada vez en mayor medida en una gama muy amplia de temas diferentes como, por ejemplo, energía, tecnología de la información y PYME"*¹⁰⁸⁶.

b) La ampliación del ámbito material: la consulta facultativa y los dictámenes de iniciativa

La actitud positiva que, como se ha indicado, han mantenido el Consejo y la Comisión en los supuestos de consulta preceptiva, se ha visto completada por un número importante de consultas facultativas que han permitido al CdR pronunciarse sobre diferentes aspectos de la Política Agrícola Común¹⁰⁸⁷, de la Política de Transportes¹⁰⁸⁸, la Política de Protección de los

¹⁰⁸⁴ Según señala el CdR en la Exposición de motivos del Dictamen sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, *"debe extenderse la obligatoriedad de la consulta a aquellas políticas comunitarias que en los Estados miembros, en todos o en un número significativo de ellos, sean gestionadas por las regiones o entes locales. A título de ejemplo, sorprende que no se prevea la consulta al Comité de las Regiones en políticas como la agricultura, los transportes, la política social, la investigación y desarrollo tecnológico, la cooperación al desarrollo, la formación profesional, la protección del medio ambiente, la industria, la energía o la protección de los consumidores"*, doc. CDR 136/95, DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 4.

Son varios los autores que critican estas ausencias. Véase, entre otros, MANGAS MARTIN, A., "Los órganos auxiliares. Medios...", op. cit. p. 141; LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le Comité des régions: gardien...", op. cit., p. 2

¹⁰⁸⁵ Punto 5.1 del dictamen sobre los aspectos institucionales de la ampliación "El gobierno local y regional en el corazón de Europa", adoptado el 15 de septiembre de 1999, doc. CDR 52/99 fin.

¹⁰⁸⁶ Punto 5.2 del dictamen sobre los aspectos institucionales de la ampliación "El gobierno local y regional en el corazón de Europa", adoptado el 15 de septiembre de 1999, doc. CDR 52/99 fin.

¹⁰⁸⁷ Véase el Dictamen sobre "La PAC y la ampliación hacia el Este", 16º Pleno, enero de 1997, DOCE C 116, de 14.04.1997, p. 39; o el Dictamen sobre "Los jóvenes agricultores y el problema del traspaso de explotaciones en la agricultura europea", 17º Pleno, marzo de 1997, DOCE C 215, de 16.07.1997, p. 31

¹⁰⁸⁸ Véanse, entre otros, el Dictamen sobre "el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa - Perspectivas y desafíos", 11º Pleno, enero de 1996, DOCE C 129, de 2.05.1996, p. 28; el Dictamen sobre la

consumidores¹⁰⁸⁹, la Política de Protección del Medio Ambiente¹⁰⁹⁰ y en otros ámbitos de interés para los entes regionales y locales¹⁰⁹¹. Como afirma L. BURGORGUE-LARSEN, tanto el Consejo como la Comisión han utilizado la consulta facultativa para asociar al Comité en los asuntos políticos de actualidad. Desde esta perspectiva, el autor destaca, entre otras, "*les saisines opportunes du Conseil sur la question du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (CdR 181/94), sur celle du droit des ressortissants des pays tiers de voyager à l'intérieur de la Communauté et sur la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures (CdR 23/96), et de la Commission sur le programme d'aide en faveur de la paix et de la réconciliation en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes de l'Irlande (CdR 138/95)*"¹⁰⁹².

Según la Comisión, la decisión de consultar al Comité debería realizarse en base a los siguientes criterios:

"Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Política común de transportes - Programa de acción 1995-2000" y el Dictamen sobre "La red de ciudadanos: Cómo aprovechar el potencial del transporte público de viajeros en Europa - Libro Verde de la Comisión Europea", 13º Pleno, junio de 1996, DOCE C 337, de 11.11.1996, pp. 13 y 20.

¹⁰⁸⁹ Véase el Dictamen sobre el "Libro Verde: Acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único", adoptado en el 3er Pleno, mayo de 1994, DOCE C 217, de 6.08.1994, p. 29.

¹⁰⁹⁰ Ejemplos de ello son el Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, 5º Pleno, noviembre de 1994, DOCE C 210, 14.08.1995, p. 78; el Dictamen sobre la Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1973/92 del Consejo por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE), adoptado en el 9º Pleno, septiembre de 1995, DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 115; y el Dictamen sobre la "Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Hacia un desarrollo sostenible", 14º Pleno, septiembre de 1996, DOCE C 34, de 3.02.1997, p. 12.

¹⁰⁹¹ Vid. el Dictamen sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Tercer Programa Plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la Unión Europea (1997-2000) (presentada por la Comisión) - Maximizar el potencial de empleo, crecimiento y competitividad de las PYME europeas", 14º Pleno, septiembre de 1996, DOCE C 34, de 3.02.1997, p. 34; el Dictamen sobre la "Comunicación de la Comisión relativa a las medidas propuestas para el desarrollo de los servicios postales comunitarios" y la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las reglas comunes para el desarrollo de los servicios postales comunitarios y la mejora de la calidad del servicio", 13º Pleno, junio de 1996, DOCE C 337, de 11.11.1996, p. 28; el Dictamen sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo sobre un primer programa plurianual en favor del turismo europeo "Philoxenia" (1997-2000), 15º Pleno, noviembre de 1996, DOCE C 42, de 10.02.1997, p. 22; el Dictamen sobre la "Comunicación de la Comisión Europea sobre Política de cohesión y cultura - Una contribución al empleo", 19º Pleno, septiembre de 1997, DOCE C 379, de 15.12.1997, p. 21; el Dictamen sobre la Comparación de resultados en materia de competitividad - La puesta a punto de un instrumento a disposición de los operadores y de los poderes públicos, 20º Pleno, noviembre de 1997, DOCE C 64, de 27.02.1998, p. 1.

¹⁰⁹² BURGORGUE-LARSEN, L., "L'élaboration d'une doctrine...", op. cit., p. 198.

"- la matière traitée relève de pouvoirs réglementaires ou d'exécution attribués, au moins dans certains Etats membres, à des collectivités décentralisées, qu'elles soient régionales, locales ou intermédiaires;
 - la réglementation communautaire envisagée ou les mesures nationales qui devront être adoptées pour sa mise en oeuvre sont susceptibles d'affecter directement le fonctionnement de l'administration régionale ou locale
 - enfin, l'action communautaire est susceptible d'avoir un impact sur la cohésion économique et sociale au sens de l'article 130B du Traité"¹⁰⁹³.

Como afirma Ch. MESTRE, estas tres posibilidades pueden reconducirse a la aplicación de un criterio legislativo, administrativo o económico¹⁰⁹⁴. Ciertamente es posible que, como indica la Comisión, "*compte tenu de la diversité des situations institutionnelles dans les Etats membres, certaines collectivités représentées au Comité pourraient ne pas être directement concernées par tel ou tel dossier*"¹⁰⁹⁵, sin embargo, la Comisión opta por una interpretación global de los intereses afectados.

También cabe destacar que "*los expedientes, que exceden el marco de las consultas obligatorias según lo dispuesto en el Tratado CE, se refieren no sólo a las propuestas legislativas sino también, previo al proceso, a libros verdes o blancos*"¹⁰⁹⁶. Estas consultas permiten al CdR manifestar su opinión sobre las líneas generales que debe seguir la actuación comunitaria en diferentes ámbitos¹⁰⁹⁷. En el mismo sentido, tiene gran importancia la consulta

¹⁰⁹³ Comunicación de la Comisión de 4 de abril de 1995, punto 3.3.1 a), p. 9.

¹⁰⁹⁴ MESTRE, Ch. "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 77. Véase también el Informe General sobre la actividad de la Unión Europea, 1995, p. 466.

¹⁰⁹⁵ Comunicación de la Comisión de 8 de abril de 1995, p. 9.

¹⁰⁹⁶ Informe General sobre la actividad de la Unión Europea, 1995, op. cit., p. 466. Véase también la Intervención de la Sra. M. WULF-MAHTIES, en el 7º Pleno del CdR, 20/21 de abril de 1995, doc. CDR 149/95 Anexo II.

Según afirma L. BURGORGUE-LARSEN, se trata de "*une réponse explicite à la requête formulée par le Comité dès la saisine "opportune" de la Commission sur le Livre vert accès des consommateurs à la justice*", BURGORGUE-LARSEN, L., "L'élaboration d'une doctrine...", op. cit., p. 209.

¹⁰⁹⁷ Además de los Dictámenes ya citados, pueden enumerarse el Dictamen sobre el Libro Verde sobre el papel de la Unión en materia de turismo, 10º Pleno, de noviembre de 1995, DOCE C 126, de 29.04.1996, p. 24; el Dictamen sobre "El Libro Blanco sobre la educación y la formación - Enseñar y aprender - Hacia la sociedad cognitiva" y el Dictamen sobre el "Libro Verde de la innovación", 12º Pleno, de marzo de 1996, DOCE C 182, de 24.06.1996; el Dictamen sobre el Libro Verde "Vivir y trabajar en la sociedad de la información: prioridad para las personas", 16º Pleno, enero de 1997, DOCE C 116, de 14.04.1997, p. 81; Dictamen sobre el "Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información", y la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Contenidos ilícitos y nocivos en Internet", 17º Pleno, marzo de 1997, DOCE C 215, de 16.07.97, p. 37; Dictamen sobre el Libro Verde del comercio, Dictamen sobre el Libro Verde - La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro y el Dictamen sobre el Libro Verde sobre las restricciones verticales en la política de competencia comunitaria,

al CdR sobre diversas Comunicaciones aprobadas por la Comisión¹⁰⁹⁸. Según ha señalado el propio Comité, "*Commission Green and White Papers and Communications seek to identify priority areas for future action and discuss alternative practical proposals for moving forward in these areas. Where a Committee opinion concerns a document of this kind it should focus expressly on future policy guidelines and be addressed primarily to the Commission, which on the basis of the discussion may then make proposals for concrete action or the adoption of Community acts*"¹⁰⁹⁹.

Por último, es preciso tener en cuenta que, como se ha indicado, el Tratado de Amsterdam introduce una modificación en el ámbito de aplicación de la consulta facultativa. La oportunidad de consultar al CdR debe considerarse particularmente en aquellos casos en los que las disposiciones comunitarias "*afecten a la cooperación transfronteriza*". Esta precisión puede tener una gran importancia en la práctica porque se trata de una competencia prevista de forma transversal, es decir, que puede facilitar la consulta al CdR en ámbitos materiales diversos siempre que impliquen el desarrollo de cooperación entre los entes subestatales de más de un Estado miembro. Fue el propio CdR el que manifestó reiteradamente en sus dictámenes la necesidad de que el Tratado hiciera especial referencia a la necesidad de *fomentar* la cooperación transfronteriza¹¹⁰⁰. Aunque esta petición, como tal, no ha sido

18º Pleno, junio de 1997, DOCE C 244, de 11.08.1997, pp. 24, 28 y 38 respectivamente, el Dictamen sobre el Libro Verde - Cooperación para una nueva organización del trabajo, 20º Pleno noviembre de 1997, DOCE C 64, de 27.02.1998, p. 85.

¹⁰⁹⁸ Entre otras, pueden citarse las consultas al CdR sobre las Comunicaciones de la Comisión relativas a la "sociedad de la información". Véase, Dictamen sobre la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo acompañada de una propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta el programa plurianual de la Comunidad para fomentar el desarrollo de la industria europea de los contenidos multimedia y la utilización de éstos en la naciente sociedad de la información (INFO 2000)", 11º Pleno, enero de 1996, DOCE C 129, de 2.05.1996, p. 39; el Dictamen del Comité sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: el servicio universal de telecomunicaciones ante la perspectiva de un entorno plenamente liberalizado - Un elemento fundamental de la sociedad de la información" y Dictamen sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Aprender en la sociedad de la información - Plan de acción para una iniciativa europea de educación (1996-1998)", 16º Pleno, enero de 1997, DOCE C 116, de 14.04.1997, pp. 33 y 89, respectivamente; el Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión "La Cohesión y la sociedad de la información", 20º Pleno, noviembre de 1997, DOCE C 64, de 27.02.1998, p. 20.

¹⁰⁹⁹ The making of an Opinion in the Committee of the Regions, doc. CdR 386/98.

¹¹⁰⁰ En su dictamen sobre la reforma de los Tratados, el CdR señalaba la necesidad de que "*en aras a reforzar la cohesión económica y social, se recoja en el Tratado la promoción de la cooperación transfronteriza e interterritorial, y propone añadir al segundo párrafo del artículo 130A del Tratado CE la siguiente frase: (la Comunidad) "fomentará, por medio de sus actividades, la cooperación transfronteriza e interterritorial de las regiones y los entes locales"*, doc.

recogida, sí que cabe destacar la influencia del Comité en esta modificación del art. 265, pár. 1º, TCE.

Otra vía para superar las deficiencias del ámbito material de la consulta preceptiva viene prevista en el propio TCE, al establecer la obligación de informar al CdR siempre que se pida un dictamen al CES. Es importante recordar que, en estos casos, el CdR podrá adoptar un dictamen de iniciativa¹¹⁰¹. Como ya se ha señalado, resulta difícil determinar la importancia que esta posibilidad ha tenido en la práctica porque, primero, los dictámenes del CdR no siempre indican si se trata de un acto adoptado en base al art. 265, pár. 3º, TCE¹¹⁰², segundo, el Consejo y la Comisión han utilizado ampliamente la consulta facultativa al CdR y, tercero, cuando el Comité ha querido pronunciarse, lo ha hecho directamente recurriendo a su derecho de adoptar dictámenes por propia iniciativa sin más esperas.

El Tratado prevé también que el CdR será informado en materia de cohesión económica y social. Según el art. 159, pár. 2º, TCE:

"Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y

CDR 136/95, DOCE C 100, 2.04.1996, p. 7.

¹¹⁰¹ Esta vía indirecta abre al Comité la posibilidad de pronunciarse respecto a:

- las propuestas de la Comisión *relativas a la elaboración y ejecución de la Política Agrícola común* y las medidas de aplicación en esta materia, art. 43.2,
- medidas relativas a la realización de *la libre circulación de trabajadores*, art. 49, *libertad de establecimiento*, art. 54.1 y 2, y *libre prestación de servicios*, art. 63.1 y 2,
- disposiciones *referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos*, art. 99,
- *aproximación de las legislaciones*, arts. 100 y 100A,
- *delegación en la Comisión de funciones relacionadas con la aplicación de medidas relativas a la seguridad social de los trabajadores emigrantes*, y
- adopción de directivas según lo previsto en el art. 2.2 y 2.3 del *Protocolo sobre política social*, anexo al TCE.
- protección de los consumidores, art. 129A.2,
- política industrial, art. 130.3,
- investigación y desarrollo, arts. 130I y 130O.

Sobre las materias en las que se prevé la consulta al CES puede verse, entre otros, SERRA CRISTOBAL, R., El Comité Económico..., op. cit., pp. 75-78.

¹¹⁰² Un ejemplo en el que sí se indica es el Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa al vertido de residuos, 18º Pleno, junio de 1997, DOCE C 244, de 11.08.1997, p. 15.

sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de las propuestas adecuadas".

En el mismo sentido, el apartado 9º del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹¹⁰³ prevé que la Comisión debería "*presentar al Consejo Europeo, al Consejo y al Parlamento Europeo un informe anual sobre la aplicación del artículo 5 del Tratado. Dicho informe deberá remitirse asimismo al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social*". A este respecto, la reforma se limita a recoger la práctica desarrollada desde la entrada en vigor del TUE. Es muy importante, sin embargo, que esta información al CdR se prevea explícitamente y pase a ser, por tanto, obligatoria. En un primer momento, esta competencia "*informativa*"¹¹⁰⁴, únicamente reviste un carácter *pasivo*¹¹⁰⁵ pero, al tratarse de temas de tanto interés para entes regionales y entes locales, como son la cohesión económica y social y el principio de subsidiariedad, constituye un elemento importante que puede facilitar al CdR la adopción de dictámenes de iniciativa sobre estas materias.

En tercer lugar, el ámbito material de consulta al CdR también se ha visto ampliado por lo que L. BURGORGUE-LARSEN califica como "*une utilisation optimale du droit d'initiative*"¹¹⁰⁶. Como señala este autor, la adopción de dictámenes de iniciativa ha permitido al Comité "*intervenir dans des domaines où, de façon illogique, sa consultation obligatoire n'avait pas été prévue*"¹¹⁰⁷. Por ejemplo, el CdR ha emitido dictámenes de iniciativa sobre política industrial, política agrícola común, telecomunicaciones, energía o política de protección del Medio Ambiente¹¹⁰⁸. Pero además, el ejercicio del derecho de iniciativa ha sido

¹¹⁰³ Este Protocolo ha sido aprobado por el Tratado de Amsterdam en 1997 y figura como anexo al TCE.

¹¹⁰⁴ Vid. BULLAIN, I., "El Comité de las Regiones previsto...", op. cit., p. 7

¹¹⁰⁵ LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le Comité des Régions: gardien...", nota a pie de pág. nº 1024.

¹¹⁰⁶ BURGORGUE-LARSEN, L., "L'élaboration d'une doctrine...", op. cit., p. 202.

¹¹⁰⁷ Ibid, p. 203.

¹¹⁰⁸ A título de ejemplo, cabe destacar, en materia de política industrial, el Dictamen sobre el Programa integrado en favor de las PYME y el artesanado, adoptado en febrero de 1995, o el Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión sobre una política de competitividad industrial para la Unión Europea, de abril del mismo año; en materia de Política Agrícola Común, el Dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se reforma la organización común del mercado vitivinícola, adoptado en noviembre de 1994, el Dictamen sobre las consecuencias regionales de la política pesquera común o sobre las consecuencias regionales de la reforma de la Política Agrícola

también la vía utilizada por el Comité para señalar, primero, la importante incidencia que tienen, a nivel regional y local, gran parte de las normas comunitarias y, segundo, la necesidad de que la Comunidad extienda su acción a nuevos ámbitos fundamentales desde la perspectiva de los entes locales y regionales¹¹⁰⁹.

En definitiva, como afirma C. PELLISE, el derecho de iniciativa ha permitido al Comité "*adquirir una presencia más política que técnica en el entramado decisorio europeo*"¹¹¹⁰. En este sentido, cabe señalar que, a partir de la segunda mitad de su primer

Común, adoptados ambos en enero de 1996; en el ámbito de las Telecomunicaciones, el Dictamen sobre el Libro Verde "Opciones estratégicas para reforzar la industria de programas en el contexto de la política audiovisual de la Unión Europea" y el Dictamen sobre el documento "Hacia un entorno de comunicaciones personales - Libro Verde sobre un planteamiento común en el campo de las comunicaciones móviles y personales en la Unión Europea", aprobados ambos en septiembre de 1994, en materia de energía y de protección del Medio Ambiente, el Dictamen sobre el Libro Verde "Por una política energética de la Unión Europea", adoptado en julio de 1995, el Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano y el Dictamen sobre la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo sobre la política de aguas de la Comunidad Europea", adoptados en septiembre de 1995 y 1996 respectivamente, el Dictamen sobre "La II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Estambul 1996): La Agenda 21 a escala regional y local", adoptado en junio de 1996, o el Dictamen sobre el Cambio climático y energía, adoptado en septiembre de 1997.

Sobre la acción consultiva del CdR en estos ámbitos, véase BURGORGUE-LARSEN, "L'élaboration d'une doctrine...", op. cit., pp. 203-207.

¹¹⁰⁹ Según se indica en el documento *The making of an Opinion in the Committee of the Regions*, desde un punto de vista funcional, "*own-initiative opinions provide the Committee of the Regions with a means of introducing new issues into the interinstitutional debate. In their most concrete form, they are intended to influence the way in which the Commission exercises its right to initiate legislation in a particular policy area*", doc. CdR 386/98. Desde esta perspectiva, pueden diferenciarse:

- **los Dictámenes aprobados con el objeto de resaltar el impacto de las normas comunitarias sobre los entes locales y regionales**, como por ejemplo, el Dictamen sobre la evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la UE para las entidades locales y regionales, Pleno de noviembre de 1995, DOCE C 126, de 29.04.1996, p.1; el Dictamen sobre las consecuencias regionales de la política pesquera común y el Dictamen sobre las consecuencias regionales de la Política Agrícola Común, Pleno de enero de 1996, DOCE C 129, de 2.05.1996, pp. 1 y 15.
- **los Dictámenes que solicitan la actuación comunitaria en nuevos ámbitos materiales**, como por ejemplo, la necesidad de desarrollar una política urbana de la Unión Europea, véanse, principalmente, el Dictamen sobre el desarrollo urbano y la Unión Europea, Pleno de julio de 1995, y el Dictamen sobre la "Comunicación de la Comisión Hacia una política urbana para la Unión Europea", Pleno de mayo de 1998, DOCE C 251, de 10.08.1998, p.11.
- **los Dictámenes relativos a los problemas que afectan a regiones con características específicas**. Pueden destacarse los dictámenes relativos a las zonas rurales, como el Dictamen sobre una política de desarrollo del turismo rural en las regiones de la UE, Pleno de febrero de 1995, DOCE C 210, p. 99; el Dictamen sobre "Una política de desarrollo rural", Pleno de enero de 1997, DOCE C 116, de 14.04.1997, p. 46; y el Dictamen sobre Nuevos servicios y actividades en zonas rurales", Pleno de marzo de 1997, DOCE C 215, de 16.07.1997, p. 16.

¹¹¹⁰ PELLISE, C., "El Comité de las Regiones, órgano político...", op. cit., p. 616.

Desde esta perspectiva pueden señalarse, entre otros, el Dictamen sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y su Dictamen complementario sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea, adoptados en abril de 1995, DOCE C 100, de 2.04.1996, el Dictamen sobre la UEM y el Dictamen sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la Unión Europea, adoptados ambos en septiembre de 1996, DOCE C 34, DE 3.02.1997, o el Dictamen sobre la Agenda 2000 y el Dictamen sobre los efectos de la ampliación a los países candidatos de Europa Central y Oriental sobre las políticas de la Unión Europea, aprobados en noviembre de 1997, DOCE C 64, de 27.02.1998.

mandato, el número de dictámenes de iniciativa adoptados ha ido in crescendo llegando a suponer aproximadamente la mitad de la acción consultiva realizada por el CdR a título principal¹¹¹¹. Ahora bien, según se indicaba en el apartado anterior, el derecho a pronunciarse por propia iniciativa ha permitido también al CdR adoptar Resoluciones, Declaraciones e Informes siempre sobre cuestiones de carácter marcadamente político y de especial interés para los entes regionales y locales.

Finalmente, es preciso destacar que la decisión de organizar sus trabajos conforme a unas prioridades políticas, previamente definidas, permite prever también sobre qué ámbitos se extenderá, principalmente, la acción consultiva del Comité. Dentro de las prioridades señaladas para el segundo mandato del CdR, 1998-2002, se incluyen la Agenda 2000, el empleo, el medio ambiente, la ciudadanía europea y las políticas urbanas¹¹¹². Se trata, por tanto, de líneas muy generales que ya anuncian la intervención del CdR en supuestos que no son objeto de consulta preceptiva.

c) Especial mención a la acción consultiva en relación con el Principio de subsidiariedad

Desde su creación, el CdR se ha considerado especialmente interesado en la interpretación y aplicación del principio de subsidiariedad. Según afirmaba el Sr. BOLLENDORF, Presidente de edad en la sesión constitutiva del Comité celebrada en marzo de 1994, "*el Comité de las Regiones consagra la institucionalización del principio de subsidiariedad*"¹¹¹³. Para entender esta postura, es preciso tener en cuenta que la inclusión del principio de subsidiariedad en el TCE se presenta, al igual que la creación del CdR, como una de las medidas tendentes a democratizar el proceso de construcción europea y a acercarlo a los ciudadanos¹¹¹⁴.

¹¹¹¹ Según figura en el Anexo I, de los 182 documentos adoptados por el CdR con carácter principal 91 lo fueron en base a su derecho a pronunciarse por propia iniciativa.

¹¹¹² Programa Político, doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11.

¹¹¹³ Doc. DI/CDR 11/94, p. 5.

¹¹¹⁴ J.L. PIÑOL recuerda que "*las Entidades subestatales optaron por coordinarse por medio del ARE e intentaron tener más influencia en las decisiones comunitarias aliándose con el Parlamento Europeo para defender el Principio de subsidiariedad, que defendía en cierta medida sus intereses (...) El ARE, en 1989 y 1990, apoyó el Principio de*

Ahora bien, según se avanzaba ya en el Capítulo I, el TCE configura el principio de subsidiariedad como un criterio regulador del ejercicio de las competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros sin que se haga referencia expresa a los entes subestatales. El CdR no admite esta limitación de la subsidiariedad. Según el dictamen del Comité "sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea", es *"necesario incluir en el texto del párrafo segundo del artículo 3 B (actual art. 5) del Tratado CE una mención explícita a los entes locales y regionales, de manera que el principio de subsidiariedad pueda proyectarse sobre todos los niveles de poder (local-regional-estatal-comunitario) y no se limite únicamente a regular las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros"*¹¹¹⁵.

En este dictamen, el CdR reclama también su participación en la *aplicación práctica*¹¹¹⁶ y en los *mecanismos de control previo del efectivo cumplimiento*¹¹¹⁷ del principio de subsidiariedad. Respecto a la primera cuestión, aunque en conjunto se apoyan las directrices que, sobre la interpretación y aplicación del art.5 TCE, se establecieron en las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo¹¹¹⁸ y las otras medidas adoptadas para garantizar la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad, el CdR solicita que se le permita participar

Subsidiariedad ligándolo al tema de la creación de un Comité de las Regiones como prueba institucional de una aplicación práctica del Principio de Subsidiariedad", PIÑOL, J.L., "El proceso de adopción...", op. cit., pp. 78-79.

¹¹¹⁵ Punto 9 del dictamen del CdR de 21.04.1995, doc. CDR 136/95, DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 10.

En el punto 10 del mismo dictamen el CdR *"propone, en consecuencia, la siguiente redacción del artículo 3B: 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 ni por los Estados miembros ni por los entes regionales o locales dotados de competencias para adoptar decisiones o ejercer responsabilidades en virtud de la legislación nacional del Estado miembro afectado"*.

¹¹¹⁶ Puntos 4 a 8 del Dictamen, doc. CDR 136/95, cit. supra, pp. 9 y 10.

¹¹¹⁷ Puntos 11 a 18 del dictamen, doc. CDR 136/95, cit. supra, pp. 10 y 11.

¹¹¹⁸ Según el Anexo de las Conclusiones de este Consejo europeo *"para que la actuación comunitaria esté justificada el Consejo debe (...) comprobar que propocionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados miembros (...). Las razones para concluir que un objetivo comunitario no pueda ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y que puede lograrse mejor a nivel de la Comunidad deben justificarse mediante indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos"*, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Edimburgo, 11-12 de diciembre de 1992, Bol. UE 12/1992-I, (también en RIE, Vol. 20, nº 1, 1993).

activamente en este proceso¹¹¹⁹ y que "en la motivación relativa a la aplicación del principio de subsidiariedad se incluya también en el futuro la evaluación de las consecuencias de las medidas. El Comité de las Regiones estima que la consideración de los efectos administrativos y financieros que tienen las medidas comunitarias en los entes locales y regionales es un criterio importante para examinar la proporcionalidad, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 3B del Tratado CE"¹¹²⁰.

En cuanto a los mecanismos de control previo, el Comité señala, primero, "que el ejercicio de las competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros debe realizarse, de conformidad con el principio de subsidiariedad, en el nivel administrativo más descentralizado posible, teniendo en cuenta las competencias de las regiones y de los poderes locales y la organización político-administrativa de los Estados miembros y respetando en todo momento los criterios de suficiencia y eficacia del nivel administrativo elegido"¹¹²¹; segundo, que no es posible "establecer con carácter previo los ámbitos de competencia en los que el principio de subsidiariedad ha de actuar con mayor insistencia"¹¹²²; y tercero, "que habrá que ponderar la correcta aplicación del principio de subsidiariedad caso por caso y no estableciendo una graduación a priori de su aplicación. Esta ponderación recae en primer

¹¹¹⁹ A este respecto cabe destacar las propuestas contenidas en el punto 8 del Dictamen, según el cual, el CdR: " 8. Considera que el control del respeto del principio de subsidiariedad en materia de medidas de la Comunidad es uno de sus cometidos esenciales y en todos sus dictámenes atribuirá especial importancia al examen de la subsidiariedad. El Comité pide al Consejo y a la Comisión que utilicen la competencia y los conocimientos del Comité en este ámbito a través de las medidas siguientes:

- consultando al Comité de las Regiones, en lo que a respeto del principio de subsidiariedad se refiere, durante los trabajos previos a la elaboración del programa legislativo anual de la Comisión;
- en la fase previa de elaboración de las propuestas, incluyendo en las consultas a representantes locales y regionales en calidad de expertos sobre cuestiones relativas a la aplicación del principio de subsidiariedad;
- en todas las propuestas de la Comisión, en lo que a aplicación del principio se refiere, haciendo participar con carácter obligatorio a representantes del Comité de las Regiones en el proceso de consultas (libros verdes, libros blancos, conferencias, etc.);
- brindando al Comité de las Regiones la oportunidad de colaborar en la elaboración del informe que la Comisión ha de presentar ante el Consejo Europeo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. El dictamen del Comité de las Regiones deberá figurar en anexo al informe de la Comisión. El Comité lamenta su falta de participación en la elaboración del primer informe anual de la Comisión sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en 1994"

¹¹²⁰ Punto 6 del dictamen.

¹¹²¹ Punto 11 del dictamen.

¹¹²² Punto 13 del citado dictamen. En el punto anterior el Comité afirma que "dada la naturaleza transversal del principio de subsidiariedad (...) este principio es susceptible de ser invocado respecto de cualquier otra disposición del Tratado, como son las políticas en materia de estructura agraria, de transportes, de economía y de desarrollo".

lugar en la Comisión (...). Esta responsabilidad, no obstante, no incumbe exclusivamente a la Comisión, sino que deben estar asociados a la misma el Comité de las Regiones y los entes regionales y locales cuyas competencias propias se vean directamente afectadas por la norma o la acción propuesta"¹¹²³. En este sentido, la participación del CdR en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad extendería enormemente el ámbito material de competencias del CdR.

Finalmente, tras destacar "*el carácter plenamente jurídico del principio de subsidiariedad y (...) su justicibilidad ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*"¹¹²⁴, el CdR propone que en la CIG de 1996 se decida modificar el TCE en el sentido de reconocer "*al Comité de las Regiones un derecho de legitimación activa privilegiado para recurrir ante el Tribunal de Justicia aquellas vulneraciones del artículo 3B (actual art. 5) que afecten a sus competencias propias o a las de los entes locales y regionales*"¹¹²⁵.

La mayoría de las propuestas formuladas por el Comité no han sido recogidas en el Tratado de Amsterdam¹¹²⁶ pero, como afirma L. BURGORGUE-LARSEN, "*le Comité des*

¹¹²³ Punto 14.

En relación con esta última reflexión, en el punto siguiente del dictamen el CdR propone los siguientes mecanismos que permitan su intervención en el control previo del efectivo cumplimiento del principio de subsidiariedad:

"- que la Comisión (...) le comunique su programa legislativo con las propuestas futuras que, prima facie, sean susceptibles de dar lugar a discusiones previas sobre la aplicación del principio de subsidiariedad;

- que el informe especial sobre la aplicación del artículo 3B del Tratado CE, que la Comisión se ha comprometido a presentar al Consejo y al Parlamento Europeo (...) sea también presentado ante el Comité de las Regiones y que, en todo caso, este Comité pueda participar en el debate público que sobre dicho informe ha de organizar el Parlamento Europeo;

- que el Comité de las Regiones examine con carácter previo a la aprobación de una norma comunitaria o de la adopción de una acción en un ámbito innovador su conformidad con el principio de subsidiariedad;

- que se utilice la vía abierta al Comité de las Regiones por el párrafo cuarto del artículo 198C del Tratado CE para emitir dictámenes por propia iniciativa cuando estime que se está vulnerando el principio de subsidiariedad"

El Comité propone también que la Comisión al ejercer su derecho de iniciativa legislativa consulte "*con las autoridades locales y regionales concernidas y con el Comité de las Regiones en los aspectos de las propuestas relacionados con la subsidiariedad*", punto 16 del dictamen.

¹¹²⁴ Punto 20 del Dictamen.

¹¹²⁵ Punto 24 del Dictamen. Véanse también los puntos 21 a 25 del mismo dictamen.

¹¹²⁶ Como señala P. A. FERAL, el CdR deberá *consolarse* con ser uno de los destinatarios del informe anual que sobre la aplicación del art. 5 TCE debe realizar la Comisión; vid. FERAL, P.A., "Le principe de subsidiarité: progrès ou statu quo après le Traité d'Amsterdam?", en RMUE, n° 1, 1998, pp. 95-113. Sin embargo, no se le reconocen

régions n'attendent pas, passif, les résultats de la CIG. Au travers de sa tâche consultative, il a déjà commencé à développer sa vision de la subsidiarité"¹¹²⁷. En efecto, desde sus primeros dictámenes el Comité se refiere constantemente al principio de subsidiariedad para solicitar una mayor participación de los entes locales y regionales en la formulación, desarrollo y aplicación de las políticas comunitarias¹¹²⁸.

Una propuesta que sí ha sido recogida en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad es la relativa a la necesidad de adoptar, como criterio de aplicación del principio de subsidiariedad, la evaluación del impacto que las medidas comunitarias tienen sobre los entes locales y regionales. El punto 9 del Protocolo señala que *"sin perjuicio de su derecho de iniciativa, la Comisión debería (...) tener debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Comunidad, los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los agentes económicos o los ciudadanos deberá ser reducida al mínimo"*.

En definitiva, como afirman algunos autores, *"s'il est clair que le Comité des régions sera en mesure de défendre la subsidiarité (...), et de participer à titre consultatif à la détermination du niveau communautaire ou national compétent pour mettre en oeuvre les compétences complémentaires concurrentes du TUE (de lege lata), il est douteux qu'il puisse faire valoir juridiquement le caractère démocratique de la subsidiarité entre les Etats et leurs collectivités infra-étatiques (de lege ferenda)"*¹¹²⁹. En cualquier caso, el CdR mantiene sus aspiraciones en torno al principio de subsidiariedad. Coincidiendo con la presentación del Informe de la Comisión "Legislar mejor 1998. Una responsabilidad que debe compartirse" por

competencias explícitas para formular dictámenes sobre este tema ni tampoco se prevé su participación en el debate que pueda desarrollarse en torno al mencionado informe. Véase el punto 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, Anejo al TCE.

¹¹²⁷ BURGORGUE-LARSEN, L., "L'élaboration d'une doctrine...", op. cit., p. 211.

¹¹²⁸ Véase en este sentido el Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece el Fondo de Cohesión, el Dictamen sobre el futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos estructurales, el Dictamen sobre el proyecto de Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas y el Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se crea el programa de acción comunitario <SOCRATES>, DOCE C 217 de 6.08.1994.

¹¹²⁹ LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le comité des régions: gardien...", op. cit., p. 4.

J. SANTER ante el Pleno del Comité de marzo de 1999¹¹³⁰, se presentó también una nueva propuesta de dictamen sobre el principio de subsidiariedad, "Hacia una verdadera cultura de la subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones", y fue aprobado por unanimidad¹¹³¹. En este nuevo dictamen, el CdR vincula el principio de subsidiariedad a la diversidad que *"se pone de manifiesto en las ciudades y los municipios, en las regiones, las naciones y los Estados (...). La Unión Europea debe reconocer la diversidad de culturas y tradiciones y fundamentarse en ella para poder desarrollar soluciones innovadoras"*¹¹³² y diferencia *"entre la aplicación del principio de subsidiariedad desde el punto de vista del contenido y desde el punto de vista del procedimiento. En lo que se refiere a los criterios concretos, el principio de subsidiariedad incluye, como norma de procedimiento, la obligación de evaluar y motivar la necesidad de una actuación de la CE. Como norma de fondo, el principio de subsidiariedad supone el deseo de que las decisiones se tomen en el nivel más próximo posible al ciudadano"*¹¹³³.

El papel que corresponde al CdR como órgano de participación de los entes regionales y locales le dota de una legitimidad inequívoca para manifestar su opinión en torno a la aplicación del principio de subsidiariedad¹¹³⁴, principalmente, si éste se interpreta en su acepción de aproximar el poder de decisión a los ciudadanos.

¹¹³⁰ Acta del 28º Pleno del CdR, doc. CDR 81/99 Anexo 2.

¹¹³¹ Vid. doc. CDR 302/98, DOCE C 198, de 14.07.1999. Junto con este dictamen el Comité ha adoptado otro relativo específicamente al Informe de la Comisión "Legislar mejor 1998: una responsabilidad que debe compartirse", doc. CDR 50/99, DOCE C 198, de 14.07.1999. En este último, el CdR reitera las ideas manifestadas anteriormente respecto del principio de subsidiariedad y reclama que la Comisión tenga en cuenta el papel que le corresponde como órgano de representación de los entes locales y regionales.

¹¹³² Punto 1.1.1 del Dictamen adoptado el 11 de marzo de 1999, doc. CDR 302/98, cit. supra.

En el punto 3.1.2 del Dictamen, el CdR añade a modo de conclusión que *"la integración europea exige tanto armonización como respeto de la diversidad. La diversidad es una de las características de la identidad europea. El empleo adecuado de la subsidiariedad protege tal diversidad"*.

¹¹³³ Punto 1.2.4 del Dictamen adoptado el 11 de marzo de 1999, doc. CDR 302/98 fin.

¹¹³⁴ Como afirma R. TORRENT, *"si bien en el plano estrictamente jurídico, las posibilidades de que dispone el Comité de las Regiones para incidir sobre la legislación comunitaria son prácticamente nulas, no ofrece dudas que, en el plano político, el Consejo podría difícilmente dejar de tomar en consideración una toma de posición del Comité recomendando la no adopción de un acto por falta de conformidad con el principio de subsidiariedad"*, TORRENT, R., "Las negociaciones sobre la reforma de los Tratados...", op. cit., p. 1224.

3. El proceso de adopción de dictámenes y otros actos del CdR

Según P.A. FERAL, el proceso de elaboración de los dictámenes del CdR puede dividirse en tres fases, "*la première phase "saisine" (...), la deuxième phase "élaboration de l'avis" (...) et la dernière phase "adoption et transmission de l'avis"*"¹¹³⁵. La práctica desarrollada por el Comité desde su creación permite añadir, como fase previa a las tres mencionadas, la elaboración de un Programa de trabajo anual que permite al CdR preparar sus dictámenes u otros actos antes de que el procedimiento de consulta se inicie formalmente.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el ejercicio de las funciones del CdR está condicionado por su participación en el proceso normativo comunitario. En este sentido, cabe recordar que el art. 265, pár. 2º, TCE dispone que "*si lo estimaren necesario, el Consejo o la Comisión fijarán un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de notificación que, a tal fin, se curse al presidente*". Esta disposición pretende garantizar que el proceso de adopción de normas comunitarias no resulte excesivamente largo, por lo que una vez transcurrido el plazo, podrá adoptarse la norma sin esperar el dictamen del Comité¹¹³⁶. El CdR no puede constituir un obstáculo para la propia eficacia del proceso de adopción de normas comunitarias. Por ello, aunque por regla general, la elaboración de los actos del CdR respeta el desarrollo de todas las fases mencionadas, se prevé también un procedimiento de urgencia que, como se irá señalando, reúne unas características especiales¹¹³⁷.

¹¹³⁵ FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., pp. 60-62. Sobre el procedimiento de elaboración de dictámenes del CdR, véase también MASCIA, M., *Il Comitato delle regioni nel sistema...*, op. cit., pp. 68-70, y el doc. *The Making of an Opinion in the Committee of the Regions*, doc. CdR 386/98.

¹¹³⁶ Como señalan Ch. MESTRE y Y. PETIT, "*les redacteurs du traité ont prévu ainsi une rationalisation de la procédure d'avis consultatif, car le Comité est dans l'impossibilité de retarder le processus décisionnel*", MESTRE, Ch., PETIT, Y., "*Le Comité des...*", op. cit., p. 692.

¹¹³⁷ El carácter urgente puede derivarse del "*plazo fijado por el Consejo, la Comisión o el Parlamento (urgencia técnica) o cuando se trate de un tema de actualidad de importancia política extraordinaria (urgencia política)*", Vid. Instrucciones de la Mesa del CdR sobre las Normas de aplicación del Reglamento Interno, desarrollo del art. 6 del R.I., doc. CDR 117/97 fin.

a) La elaboración del programa de trabajo anual

La necesidad de racionalizar los trabajos del CdR ha impuesto la práctica de elaborar un programa de trabajo anual que permite ordenar y coordinar la actividad de las comisiones y el pleno. Este programa de trabajo es adoptado por el pleno "*basándose en el programa de trabajo anual de la Comisión Europea y teniendo en cuenta los objetivos del Programa Político*"¹¹³⁸.

Como ya se ha señalado, la Comisión Europea informa al CdR sobre su programa de trabajo anual y le indica cuáles son los temas sobre los que prevé consultarle bien por pertenecer al ámbito de la consulta preceptiva, bien porque esta institución considera oportuno que el Comité pronuncie un dictamen¹¹³⁹. Esta información constituye un elemento esencial para el buen funcionamiento del Comité, ya que le permite conocer cuáles son principalmente los temas sobre los que va a trabajar la Comunidad y fijar, desde un principio, cuál va a ser aproximadamente su volumen de trabajo durante ese año.

La decisión de orientar sus trabajos conforme a un Programa Político establecido previamente no se adoptó de manera formal hasta el principio del segundo mandato¹¹⁴⁰. Según el Comité, "*existe un amplio consenso en el sentido de que el impacto del trabajo del CDR puede aumentarse estableciendo directrices pertinentes al principio de cada mandato. El Programa político servirá de mecanismo de orientación para el trabajo del CDR y la Mesa deberá velar por su aplicación*"¹¹⁴¹. En este Programa, el CdR indica sus prioridades políticas para ese mandato. La adopción de este documento implica que el Programa de trabajo anual del Comité deberá realizarse teniendo en cuenta cuáles son estas prioridades políticas.

El contenido del Programa de trabajo del CdR se define, por tanto, en función de aquellos temas incluidos en el Programa de trabajo anual de la Comisión que afectan a

¹¹³⁸ Punto III.3.1, pár. 4º in fine, de la Declaración de intenciones, anexa al doc. R/CDR 316/98 rev. 1, pt. 11.

¹¹³⁹ Sobre el método de trabajo entre la Comisión y el CdR, véase también el apartado dedicado a las relaciones establecidas entre ambos, en la segunda parte de este Capítulo.

¹¹⁴⁰ Programa Político, doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11.

¹¹⁴¹ El Programa político se corresponde con el mandato de los miembros del CdR, "*al inicio de cada nuevo mandato, el CDR presentará un nuevo programa político para los cuatro años siguientes*", doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11.

cuestiones objeto de prioridad política para el CdR. La conjunción de ambos documentos permite establecer la lista de dictámenes que, en principio, debe realizar cada comisión del CdR ya sean objeto de consulta preceptiva, facultativa o por propia iniciativa¹¹⁴². En base al documento presentado por la Comisión, la Secretaría General del Comité elabora, una propuesta de programa de trabajo que *"in addition to the scheduled referrals from the European Commission (...) contains any titles from the European Commission legislative programme which the COR in view of its political priorities considers to be of interest"*¹¹⁴³. Tras ser examinada esta propuesta por las distintas comisiones, corresponde a la Mesa aprobar el programa de trabajo anual, tomando en consideración las prioridades políticas¹¹⁴⁴.

En definitiva, la elaboración de un programa de trabajo anual permite al CdR decidir, a priori, cuáles serán los dictámenes a realizar por las distintas comisiones a lo largo del año y contribuye a agilizar el funcionamiento de este nuevo órgano comunitario. Ahora bien, como indica el propio Comité, *"the work programme serves as a guideline for commission work and not as a straitjacket"*¹¹⁴⁵. Nada impide que a lo largo del año se plantee la posibilidad de adoptar actos no previstos en un principio, bien a petición del Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo, bien por propia iniciativa, siempre y cuando se respete el criterio de conformidad con las prioridades políticas¹¹⁴⁶.

¹¹⁴² Según se señala en el documento relativo a las Prioridades Políticas para el período 1998-2002, *"la selección de dictámenes (tanto obligatorios como facultativos y de iniciativa) y otras actividades se hará en función de una serie de normas basadas en el Programa político y en criterios estratégicos"*, Anexo al doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt.11.

¹¹⁴³ The Making of an Opinion in the Committee of the Regions, doc. CdR 386/98.

¹¹⁴⁴ Según se establece en el art. 39 de la Propuesta de revisión del Reglamento Interno del CdR *"la Mesa establecerá el programa anual de trabajo de las comisiones tras haber oído a éstas. Dicho programa incluirá la designación de las comisiones competentes para las distintas consultas previstas"*, doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

Este programa es anual y rige de junio a junio, vid. The making of an Opinion in the Committee of the Regions, doc. CdR 386/98

¹¹⁴⁵ Ibid.

¹¹⁴⁶ A este respecto, cabe recordar que las prioridades políticas serán revisadas por la Mesa cada seis meses, doc. R/CDR 316/98 rev.1 pt.11. Si las prioridades políticas se modifican ello puede justificar también cambios en el Programa de trabajo del CdR.

b) El inicio de la actividad consultiva "strictu sensu"

Según se desprende del art. 265 TCE examinado anteriormente¹¹⁴⁷, la intervención del CdR en el proceso normativo comunitario puede ser consecuencia, bien de una petición presentada por el Consejo, la Comisión o, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Parlamento Europeo¹¹⁴⁸, bien de la propia iniciativa del Comité¹¹⁴⁹.

Cuando el procedimiento se inicia a instancias del Consejo o la Comisión, recogiendo la práctica desarrollada con respecto al CES, la solicitud de dictamen se formaliza en una carta que suele ir dirigida al Presidente del CdR quien la transmite al Secretario General¹¹⁵⁰. En los dictámenes de iniciativa, la solicitud de dictamen deberá realizarse "*a instancias de una comisión, de la Mesa o de por lo menos treinta y dos miembros*"¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁷ Véase el primer apartado del presente Capítulo.

¹¹⁴⁸ Se incluye aquí tanto los supuestos de consulta preceptiva, es decir, explícitamente prevista por el TCE, como los supuestos en que alguna de estas instituciones decida unilateralmente consultarle.

¹¹⁴⁹ Es el supuesto de los dictámenes de iniciativa y de aquellos que se adopten como consecuencia de una consulta al CES.

¹¹⁵⁰ Sobre estas cuestiones vid. FERAL, P.A., *Que sais je? Le Comité...*, op. cit., p. 60.

¹¹⁵¹ Procedimiento previsto en el art. 10.1 del Reglamento Interno del CdR. Esta disposición también es aplicable por analogía a los supuestos de información obligatoria. Vid. art. 11 del Reglamento Interno del CdR, cit. supra. Según las Instrucciones de la Mesa relativas al desarrollo del art. 10 del Reglamento Interno del CdR, las propuestas de elaborar dictámenes de iniciativa:

"- Deberán guardar relación, en la medida de lo posible, con la decisión relativa al programa de trabajo anual.

- Deberán ser sometidas a la Mesa por uno de sus miembros, una de las comisiones o 32 miembros; deberán presentarse por escrito, debidamente motivadas, no más tarde de 3 días laborables antes de la reunión de la Mesa.

- La Mesa examinará si los dictámenes propuestos versan específicamente sobre intereses importantes de las entidades regionales y locales y si su elaboración es procedente, habida cuenta en concreto del programa de trabajo anual. Si el dictamen propuesto tocara el ámbito de competencias de otra comisión, la Mesa podrá recabar su opinión sobre la propuesta".

Véase el Proyecto de instrucciones de la Mesa del CdR relativas a las normas de aplicación de las disposiciones del Reglamento Interno, artículo 10, doc. CDR 117/97 fin.

Como se ha venido afirmando, en la práctica, la decisión de elaborar un dictamen de iniciativa viene precedida de un informe en el que se exponen los argumentos a favor de la intervención del CdR. Por ejemplo, el informe del Sr. M. WATSON, miembro de la Comisión 1, relativo a la "eventual elaboración de un dictamen de iniciativa sobre la Cooperación UE/países de Europa Central y Oriental", de 17 de mayo de 1998, justificaba su propuesta señalando la importante contribución que el CdR puede aportar en el proceso previo a la adhesión de estos países a las Comunidades: "*le Comité des régions devrait jouer un rôle clé dans la promotion du rôle des collectivités locales et régionales ainsi que de leurs partenaires à travers l'Union Européenne (...) Le Comité des régions pourrait apporter sa contribution à maints égards. Par exemple, de nombreuses localités de l'Union entretiennent aujourd'hui des liens avec des collectivités régionales et locales ainsi qu'avec d'autres institutions d'Europe centrale et orientale. En s'appuyant sur ces liens, les*

Una vez recibida la petición, deberá establecerse cuál es la comisión encargada de elaborar el proyecto de dictamen. A este respecto el art. 9 del Reglamento Interno del CdR dispone que:

"El presidente, tras oír a la Mesa designará la comisión competente para elaborar un dictamen; en caso de urgencia, la Mesa será informada durante la siguiente reunión. En las mismas condiciones, el presidente podrá pedir a una o varias comisiones que emitan un dictamen complementario".

Esta competencia del Presidente del CdR constituye un elemento fundamental en el funcionamiento interno del órgano. La falta de coherencia en el reparto de competencias entre las comisiones durante el primer mandato dificultaba esta elección al poner en juego importantes intereses nacionales¹¹⁵². Según P. A. FERAL, por este motivo *"et, d'autre part, par les doutes relatifs à l'existence de relations hiérarchiques entre les commissions et sous-commissions"*¹¹⁵³, la posibilidad de realizar dictámenes complementarios fue ampliamente utilizada durante los primeros años de actividad del CdR¹¹⁵⁴. Como establece el art. 9.2 del Reglamento Interno del CdR, los dictámenes complementarios figuran como anexos del dictamen realizado por la comisión principal, por lo que su excesiva utilización podría diluir

hommes politiques régionaux pourraient servir de relais aux membres actuels du Comité des régions, en offrant un source d'apprentissage utile aux nouveaux venus dans l'UE", doc. DI CdR 44/98.

La decisión de adecuar sus trabajos a un Programa político específico conlleva que los dictámenes y cualquier otra actuación por propia iniciativa del Comité deban justificarse en función de las prioridades políticas vigentes en ese momento.

¹¹⁵² Como se indicó en el Capítulo anterior, durante el primer mandato del CdR el número de comisiones y subcomisiones y el reparto de competencias entre las mismas vino condicionado principalmente por criterios de reparto de las presidencias entre los Estados miembros. Es de esperar que las reformas introducidas a partir de enero de 1998 permitan un funcionamiento más transparente y eficaz en este ámbito aunque siga siendo necesario coordinar los trabajos realizados por las distintas comisiones. En cualquier caso, en la Propuesta de Revisión del Reglamento Interno, la competencia para designar la Comisión encargada de elaborar un dictamen se otorga en principio a la Mesa en su conjunto que lo hará constar, bien cuando apruebe el Programa de trabajo anual, bien a posteriori, si se trata de consultas que no se preveían en el mismo. Sólo, en caso de urgencia, será el Presidente quien decida qué comisión es competente debiendo informar luego a la Mesa, propuesta de art. 39.1 y 2, doc. R/CDR 100/98 rev.11.

¹¹⁵³ FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 93.

¹¹⁵⁴ Como señala el mencionado autor, de los 77 dictámenes adoptados durante 1994 y 1995, *"à côté des 65 avis rendus à titre principal, 12 avis furent adoptés à titre complémentaire, sans que l'on puisse d'ailleurs connaître leur véritable statut. Élaborés selon la même procédure et avec les mêmes contraintes que les avis dits principaux, ces textes émanaient systématiquement de commissions ou sous-commissions qui, bien que n'étant pas saisies à titre principal pour l'élaboration d'un avis, désiraient toutefois pouvoir participer à la réflexion sur le thème concerné et proposaient ainsi des avis complémentaires aux avis principaux"*, ibid., p. 92.

la actividad consultiva del CdR en multitud de textos¹¹⁵⁵. Con la práctica, se han ido desarrollando otros métodos que intentan superar los conflictos de competencias que se puedan plantear basándose en el principio de cooperación entre comisiones. Entre estas medidas, cabe destacar la posibilidad de que se invite a los miembros de una comisión a participar en las reuniones o los grupos de trabajo de otra comisión¹¹⁵⁶, la creación de grupos de trabajo formados por miembros de todas las comisiones interesadas¹¹⁵⁷ o la participación conjunta en seminarios y conferencias sobre temas de interés común¹¹⁵⁸. Ahora bien, en cualquier caso,

¹¹⁵⁵ Por este motivo las Instrucciones de la Mesa aprobadas en noviembre de 1997, señalan que "*el procedimiento de dictamen complementario se aplicará sólo en casos excepcionales*". Para garantizar la coordinación entre las comisiones que pueden elaborar un dictamen sobre el mismo tema, la Mesa prevé que los dictámenes complementarios deberán ser presentados ante la comisión designada a título principal para que puedan ser debatidos junto con el texto que ésta elabore. En el Pleno también se examinarán conjuntamente, doc. CDR 117/97 fin, cit. supra. Ahora bien, la propuesta de Revisión del Reglamento Interno recupera, en cierto modo, la individualidad de los dictámenes complementarios al prever que la Mesa podrá "*en casos excepcionales, encargar la elaboración de un dictamen complementario a una o varias comisiones distintas de la competente para el fondo. La comisión competente para el fondo será la única facultada para presentar un dictamen ante la Asamblea, anexando a él los dictámenes de las comisiones competentes para emitir opinión*". Por tanto, estos dictámenes se presentan de forma separada si bien se establece que los dictámenes complementarios no serán enviados a las Instituciones. Vid. propuesta de art. 39.3 b) del doc. R/CDR 100/98 rev.11, cit. supra.

¹¹⁵⁶ Así, por ejemplo, las comisiones 1 y 6 (Comisión de Política Regional, Fondos Estructurales, Cohesión Económica y Social y Cooperación Transfronteriza e Interregional y Comisión de Empleo, Política Económica, Mercado Unico, Industria y PYME, respectivamente), para coordinar sus trabajos sobre la "Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la política regional y a la política de competencia: Incremento de su concentración y coherencia" desarrollaron un procedimiento de cooperación basado en invitar a los respectivos ponentes de dictamen sobre este tema a que participasen en las reuniones de ambas comisiones, vid. Acta de la 3ª Reunión de la Comisión 1 celebrada el 8 de junio de 1998, doc. CDR 166/98.

En cuanto a la posibilidad de participar en grupos de trabajo de otra comisión, también a modo de ejemplo, la anterior Comisión 4 (Comisión de Ordenación del territorio, recursos urbanos, energía y medio ambiente) invitó a miembros de otras comisiones a participar en el grupo de trabajo sobre el tema "indicadores de calidad de vida en las áreas urbanas", vid. Acta de la 20ª Reunión de la Comisión 1 (Comisión de Desarrollo Regional, desarrollo económico y Hacienda Local y Regional), celebrada el 3 de octubre de 1997, Bruselas, 2.12.1997, doc. CDR 356/97, y el Acta de la 21ª Reunión de la Comisión 8 (Comisión de Política Social, Sanidad y Cohesión Económica y Social), celebrada el 24 de septiembre de 1997, doc. CDR 367/97.

Esta posibilidad viene prevista en la propuesta de art. 53.1 de la Revisión de Reglamento Interno del CdR, doc. R/CDR 100/98, rev. 11.

¹¹⁵⁷ Un ejemplo de ello se encuentra en la constitución el 14 de mayo de 1998 del grupo de trabajo "Reforma de los fondos estructurales", creado por la Mesa para permitir la cooperación de todas las comisiones aunque, en principio, sólo se atribuya la elaboración de dictámenes a la Comisión 1 (Comisión de Política Regional, Fondos Estructurales, Cohesión Económica y Social, Cooperación transfronteriza e interregional), Comisión 2 (Comisión de Agricultura, desarrollo rural y pesca) y Comisión 5 (Comisión de Política Social, salud pública, protección de los consumidores, investigación y turismo), vid. doc. CDR 146/98.

Este método de cooperación se recoge explícitamente en el art. 39.3 a) de la propuesta de Revisión del Reglamento Interno, doc. R/CDR rev.11.

¹¹⁵⁸ Por ejemplo, los miembros de la Comisión 6 (Comisión de Empleo, Política Económica, Mercado Unico, Industria y PYME) han sido invitados a participar en los seminarios organizados por la Comisión 7 (Comisión de Educación, Formación Profesional, Cultura, Juventud, Deporte y Derechos de los ciudadanos) en cooperación con la

esta cooperación pertenece ya al objeto del próximo apartado. Esta fase del procedimiento finaliza con la elección de la comisión competente para redactar el proyecto de dictamen.

A este respecto, cabe añadir, sin embargo, que es posible que la Mesa del CdR decida "*no emitir un dictamen sobre una propuesta de la Comisión, cuando ésta no tenga una dimensión específicamente local o regional*"¹¹⁵⁹ o que la comisión del CdR, competente en principio para preparar el proyecto de dictamen, proponga al Pleno que el Comité se limite a dar su conformidad con el proyecto presentado por la Comisión Europea porque "*el CDR no tiene nada que añadir a dicho documento*"¹¹⁶⁰. Según afirma el propio Comité, "*ambos procedimientos impedirán que el CDR duplique inútilmente el trabajo de otras instituciones, salvaguardando así la identidad propia y el valor añadido del CDR*"¹¹⁶¹. En efecto, esta posibilidad de no pronunciarse es importante porque un exceso de trabajo afectaría a la calidad de sus dictámenes y reduciría su eficacia. Ello amplía el margen de discrecionalidad del Comité para decidir sobre el contenido de su programa de trabajo y, por tanto, le permite funcionar con mayor autonomía. Se trata además de una consecuencia lógica de la opción que, como se ha señalado, ha adoptado el Comité en este segundo mandato, en el sentido de organizar sus trabajos en función de un programa político preestablecido.

c) Redacción del proyecto de dictamen

En esta fase, el papel principal corresponde al ponente que es el encargado de elaborar la propuesta de dictamen. Según el art. 39 del Reglamento Interno:

Comisión Europea, "*sobre experiencias regionales y locales de vinculación de los centros de educación y formación con las empresas*" que se desarrollan a lo largo de 1998 y 1999, vid. Acta de la 2ª reunión de la Comisión 6, de 6 de abril de 1998, doc. CDR 107/98.

¹¹⁵⁹ Declaración de intenciones, Anexo, doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11.

¹¹⁶⁰ Ibid.

Esta posibilidad se recoge también explícitamente en la propuesta de Revisión del Reglamento Interno, art. 58, según el cual, "*si la comisión (competente para el fondo) considerare que el asunto remitido por la Mesa no afecta a intereses regionales o locales o carece de importancia política, podrá decidir que no se elabore el correspondiente dictamen*", doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

¹¹⁶¹ Ibid. Según afirma la delegación española en sus observaciones a la propuesta de modificación del Reglamento Interno a este respecto, "*es necesario prever esta posibilidad ya que las nuevas competencias atribuidas por el Tratado de Amsterdam pueden suponer una sobrecarga de trabajo sobre temas no muy interesantes*". Vid. doc. R/CDR 100/98 rev. 5

"Cada comisión designará, a propuesta de su presidente, un ponente para cada proyecto de dictamen. En caso de procedimiento de urgencia, el Comité podrá nombrar a un ponente general".

Son los miembros de las respectivas comisiones los que manifiestan su interés en ser ponentes de un determinado dictamen o resolución en función de los temas que más les interesen. En ocasiones, bien porque haya más de un miembro interesado en ser ponente de un dictamen, bien porque la importancia o complejidad del mismo así lo exijan, se designarán varios ponentes para que elaboren conjuntamente el proyecto¹¹⁶². La selección de los ponentes se realizará teniendo en cuenta no sólo la necesidad de respetar un cierto equilibrio geográfico y político sino también los conocimientos y la experiencia personal que pueda aportar el miembro escogido¹¹⁶³. Ahora bien, la independencia que el TCE impone a los miembros del Comité implica que los ponentes *"cannot simply defend their own specific interests. COR members would not support any such expression of vested interests. Therefore, the rapporteur treads a narrow line between legitimate individual interests on the one hand and the general interest of local and regional authorities in Europe on the other. However, the members have hitherto demonstrated their political skill and have succeeded in bringing their local/regional experience to bear in COR work"*¹¹⁶⁴.

Cabe señalar que tanto los miembros titulares, como los suplentes, podrán ser designados como ponentes. Cuando un suplente sea designado ponente, tendrá derecho a participar en todas las reuniones donde se debata su proyecto. Aunque, en general, los ponentes serán nombrados en las reuniones de la comisión al establecer el programa de trabajo de la misma, también es posible que sean designados por un procedimiento escrito según el

¹¹⁶² Normalmente, no se designan más de dos ponentes. Ahora bien, nada impide superar este número en función de los miembros interesados. Así, por ejemplo, ante la posible elaboración de un dictamen de iniciativa sobre la "Gestión sostenible de las reservas de salmón" por la anterior Comisión 2, (Comisión de Ordenación del Entorno, Agricultura, Caza, Pesca, Bosques, Mar y Montaña), además del Sr. O'LOUGHLIN, miembro irlandés que propuso la adopción del dictamen, y el Sr. DAY, miembro británico, también interesado, el Sr. NORDWALL, miembro sueco, señaló la necesidad de tener en cuenta los intereses del mar Báltico, por lo que se decidió que los tres serían ponentes de dicho proyecto, vid. Acta de la 16ª reunión de la Comisión 2, celebrada el 15 de octubre de 1997, doc. CDR 371/97.

De los aproximadamente 117 dictámenes adoptados hasta 1997, 100 tuvieron un sólo ponente, 15 dos ponentes y sólo dos tuvieron tres ponentes.

A este respecto, es preciso señalar que las propuestas de modificación del Reglamento Interno que se debaten en la actualidad señalan la necesidad de establecer que sólo se designarán dos ponentes *"en casos excepcionales"*, véase la propuesta de art. 52, doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

¹¹⁶³ Punto 2 a) (4) del doc. CdR 386/98, cit. supra.

¹¹⁶⁴ Punto 4 del doc. CdR 386/98, cit. supra.

cual, una vez comunicada la propuesta del Presidente a los miembros, el ponente se considerará oficialmente designado, siempre y cuando ningún miembro haya manifestado su oposición a la Secretaría de la comisión¹¹⁶⁵.

Como se indicaba, la figura del ponente es fundamental ya que le corresponde elaborar un primer proyecto de dictamen. Para realizar esta función, el ponente podrá recurrir a la ayuda de expertos en la materia y estará asistido por la secretaria general del Comité¹¹⁶⁶. El ponente deberá defender el proyecto de dictamen ante la comisión. Todos los miembros de la comisión competente podrán participar en el debate sobre el proyecto de dictamen¹¹⁶⁷. Los miembros podrán presentar enmiendas que, en principio, se formularán por escrito antes de la reunión de la comisión, pero el debate en comisión también admite la posibilidad de enmiendas orales¹¹⁶⁸.

Normalmente, el proyecto de dictamen se debatirá en una o dos reuniones de la comisión como máximo pero, en algunos casos, han sido necesarias tres o incluso cuatro reuniones para llegar a un acuerdo¹¹⁶⁹. Es posible también que, previamente, se examine el

¹¹⁶⁵ Vid. Acta de la 2ª Reunión de la Comisión 4 (Comisión de Ordenación del Territorio, Política Urbana, Energía y Medio Ambiente), celebrada el 22 de abril de 1998, doc. CDR 118/98.

Este procedimiento cristaliza en las propuestas de reforma del Reglamento Interno. Según el nuevo art. 52, "en caso de urgencia, el presidente podrá designar al ponente por el procedimiento escrito, previa notificación al Secretario General". La decisión de nombrar al ponente se adoptará, según esta disposición, de común acuerdo por el presidente y vicepresidente primero de la comisión, doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

¹¹⁶⁶ Según el documento *The making of an opinion in the Committee of the Regions*, "the secretariat's role in this context is to give advice as regards the form of the opinion, to assure contact with other European institutions and to be of assistance concerning necessary contacts with authorities in other parts of Europe, while the expert usually prepares the preliminary draft text", punto 2. a) (6), doc. CdR 386/98, cit. supra.

La posibilidad de designar expertos viene prevista explícitamente en el art. 27.3 del Reglamento Interno del CdR.

¹¹⁶⁷ Todos los miembros de la comisión deberán disponer de una copia de la propuesta del ponente con suficiente antelación a la reunión de la comisión en la que se prevea su aprobación. Los problemas que han sufrido los miembros del CdR para disponer de la documentación a debatir con la suficiente antelación han llevado a que se proponga la inclusión de un nuevo art. 47.4 en el Reglamento Interno en el sentido de exigir que "todos los proyectos de dictamen y demás documentos de sesión que deban traducirse y distribuirse antes de una reunión se remitirán a la secretaria de la comisión con una antelación mínima de cinco semanas respecto a la fecha de la reunión. Los miembros deberán recibirlos dos semanas antes de la reunión, a más tardar. Excepcionalmente, estos plazos podrán ser modificados por el presidente", doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

¹¹⁶⁸ Esta posibilidad parece eliminarse en las propuestas de Reglamento Interno que se debaten en la actualidad aunque la delegación española se ha manifestado a favor de mantenerla. Vid. doc. R/CDR 100/98 rev. 5.

¹¹⁶⁹ Así ha ocurrido, por ejemplo, con motivo de la adopción del Dictamen sobre la dimensión nórdica de la Unión Europea y la cooperación transfronteriza con la Federación de Rusia y en la región del mar de Barents, doc. CDR 10/96, elaborado por la antigua comisión 1, el dictamen sobre el papel de las autoridades locales y regionales en los servicios

texto en el seno de un grupo de trabajo¹¹⁷⁰. En cualquier caso, la aprobación del proyecto de dictamen deberá producirse dentro del plazo fijado por la Mesa para la presentación al pleno. El respeto de los plazos es fundamental para que el dictamen del CdR pueda ser tenido en cuenta por las instituciones destinatarias y llegar a influir realmente en el contenido de la norma comunitaria finalmente adoptada. Por este motivo, la posibilidad de alargar los plazos sólo se prevé de forma excepcional¹¹⁷¹.

Una vez que la comisión decide adoptar el proyecto de dictamen¹¹⁷², el presidente de la comisión deberá remitirlo "*en théorie au président du Comité, en pratique au secrétaire général via le secrétariat administratif de la commission d'abord, de la direction des travaux consultatifs ensuite*"¹¹⁷³. El proyecto de dictamen aprobado por la Comisión competente será

públicos, doc. CDR 370/95, elaborado por la antigua subcomisión 1, el dictamen sobre la PAC y la ampliación hacia el Este, doc. CDR 54/96 fin, elaborado por la anterior comisión 2 o el dictamen sobre Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, doc. CDR 161/96, elaborado por la antigua comisión 8. Datos extraídos de la Ficha evolutiva de los trabajos de las comisiones, Dirección del Gabinete de Estudios, doc. CDR 189/96 rev. 3 (versión: 15 de mayo de 1997).

Este problema también es objeto de debate en la Reforma del Reglamento Interno que prevé incluir la necesidad de que los proyectos de dictamen se elaboren "*en un máximo de dos reuniones, sin contar la primera, que servirá para organizar el trabajo*". Sólo "*en casos excepcionales, la Mesa podrá autorizar reuniones suplementarias para la elaboración del proyecto de dictamen o ampliar el plazo de presentación*", doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

¹¹⁷⁰ A este respecto cabe recordar que el art. 25.2 del Reglamento Interno permite a las comisiones crear grupos de trabajos permanentes o temporales.

Por ejemplo, el citado dictamen sobre Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres además de ser objeto de discusión en cuatro reuniones de la comisión 8 fue discutido también en el seno de un grupo de trabajo y fue elaborado sobre la base de un documento de trabajo realizado por la comisión 6, vid. doc. CDR 189/96 rev. 3, cit. supra.

¹¹⁷¹ La necesidad de someterse a un plazo predeterminado se incluye en el art. 33 del Reglamento Interno del CdR y se mantiene en la propuesta de art. 50 de la Revisión del Reglamento Interno, doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

Hay que tener en cuenta también que, en caso de urgencia, "*si el proyecto de dictamen no estuviera terminado en el plazo previsto, la Mesa podrá no obstante incluir el dictamen en el orden del día*", vid. Instrucciones de la Mesa..., doc.cit., p.1. Aunque esta posibilidad no se recoge explícitamente en las propuestas de revisión del Reglamento Interno, dado que el CdR se halla sometido aquí al respeto del principio de eficacia, cabe entender que implícitamente esta solución sigue siendo aplicable en casos de extrema urgencia.

En la práctica, la necesidad de respetar el plazo establecido por la Mesa puede suponer dificultades importantes. Así por ejemplo, las 121 enmiendas presentadas al "Proyecto de dictamen sobre las disposiciones generales de los fondos estructurales" (CDR 167/98-COM 1-001), presentado por los ponentes Sr. BEHRENDT y Sr. FRAGA, tuvieron que ser examinadas en una única reunión de la comisión 1, aprobándose el texto al final de la misma con el compromiso del Presidente y los ponentes de aclarar "*las contradicciones que contiene el proyecto de dictamen*", Acta de la 4ª Reunión de la comisión de Política regional, Fondos estructurales, Cohesión Económica y Social y Cooperación Transfronteriza e Interregional (Comisión 1), celebrada el 8 de julio de 1998, doc. CDR 219/98.

¹¹⁷² Desde un punto de vista formal el proyecto de dictamen aparece como un dictamen definitivamente elaborado, es decir, se señalan los antecedentes y fundamentos jurídicos que avalan la adopción del dictamen, los considerandos y las conclusiones que propone el CdR.

¹¹⁷³ FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 61.

incluido en el orden del día del siguiente pleno del CdR.

d) La adopción del dictamen y su publicación

Los dictámenes del Comité se adoptan en el pleno. Según el artículo 6 del Reglamento Interno del CdR:

"1. La Mesa preparará el proyecto de orden del día y el presidente lo transmitirá, junto con los proyectos de dictamen de las comisiones, a los miembros titulares y suplentes del Comité lo antes posible y por regla general un mes antes del comienzo del Pleno. Los documentos de sesión deberán presentarse a tiempo en todas las lenguas oficiales¹¹⁷⁴.

2. Al comienzo de cada período de sesiones, el Pleno aprobará el orden del día. Las propuestas de modificación deberán presentarse a la Mesa a más tardar un día hábil antes del inicio del Pleno¹¹⁷⁵.

El debate del proyecto de dictamen en el Pleno es semejante al desarrollado en el seno de la comisión. Como señala P.A. FERAL, *"chaque avis est présenté par son rapporteur assisté systématiquement, du président de la commission et de l'administrateur responsable de la commission, voire éventuellement d'un expert venu spécialement pour l'occasion. Le rapporteur présente alors le texte de base, ..., puis le projet d'avis qu'il a préparé et modifié suite aux débats en commission. Il répond aux différentes interventions et aux propositions d'amendements en précisant celles qu'il accepte et celles qu'il rejette. Tous les amendements puis le texte dans son intégralité sont soumis au vote"*¹¹⁷⁶. Al igual que en las reuniones de las

¹¹⁷⁴ Al igual que en los debates en comisión, uno de los principales problemas con los que ha tenido que enfrentarse el CdR es la tardanza en disponer de los documentos a debatir en cada Plenario. En este sentido, el Presidente del CdR, Sr. P. MARAGALL, señalaba que para garantizar que los plenos sean *"auténticas sesiones de debate, intercambio y decisión (...)* no se van a aceptar reuniones de las comisiones posteriores a un mes antes de la celebración de este plenario. Es la única manera de garantizar que los documentos son traducidos y enviados a tiempo, y vamos a emplearnos a fondo en ello", Declaración de P. MARAGALL ante el 12º Pleno del CdR, 21 de marzo de 1996, doc. CDR 213/96.

¹¹⁷⁵ Cabe señalar que esta disposición se ha considerado como una garantía para el funcionamiento equilibrado del Comité. Así, la decisión del Presidente del CdR, el Sr. P. MARAGALL, de no examinar, por falta de tiempo, un proyecto de dictamen incluido en el orden del día, provocó el recelo de los miembros de la comisión 5 que lo presentaba y que señalaron *"la necesidad de respetar los procedimientos: si algunos miembros no están de acuerdo se someterá a votación en el Pleno, pero éste no puede impedir que se debata un proyecto de dictamen aprobado por una Comisión"* y que en ningún caso *"se podría retirar el dictamen del orden del día"*, Vid. Acta del 19º Pleno del CdR, 17/18 de septiembre de 1997, doc. CDR 340/97 y Acta de la 18ª Reunión de la Comisión 5 (Comisión de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Energía), celebrada el 13 de octubre de 1997, doc. CDR 376/97.

¹¹⁷⁶ FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 61.

comisiones, los miembros del CdR pueden presentar enmiendas al proyecto de dictamen para que sean discutidas en el Pleno¹¹⁷⁷.

En la práctica, el debate en el Pleno constituye la última oportunidad para incidir en el contenido de los actos adoptados por el Comité. En este sentido, puede mitigar algunos de los problemas que hayan podido plantearse en las fases anteriores. Por ejemplo, es posible que los miembros de una comisión interesada en el proyecto de dictamen encargado a otra adopten una postura común respecto a las enmiendas a presentar y las defiendan conjuntamente en el Pleno. También podrán plantearse ante el Pleno aquellas enmiendas que, por diferentes

¹¹⁷⁷ Según el art. 8.3 del Reglamento Interno del CdR, "las enmiendas a los proyectos de dictamen deberán ser apoyadas por seis miembros como mínimo y ser presentadas a la Mesa a más tardar veinticuatro horas antes del comienzo del Pleno. Las enmiendas transaccionales presentadas en el transcurso del Pleno deberán ser apoyadas por seis miembros como mínimo".

Esta norma ha sido completada por la Mesa en el sentido de prever que:

"1. Las enmiendas deberán enviarse al Secretario General no más tarde de tres días laborables antes del inicio del Pleno. Deberán presentarse por escrito, o con indicación del nombre de los miembros que las respaldan. Excepcionalmente podrán entregarse a la Mesa hasta 24 horas antes del inicio del Pleno, siempre y cuando se presenten en todas las lenguas oficiales. Las enmiendas se distribuirán a los miembros antes del Pleno.

2. Únicamente los miembros titulares y suplentes debidamente acreditados podrán presentar enmiendas.

3. Las enmiendas deberán indicar a qué parte del texto se refieren y deberán ir acompañadas de una exposición de motivos sucinta. No se admitirá ninguna enmienda cuyo contenido carezca de relación directa con el texto que se propone modificar.

4. Cada enmienda deberá referirse únicamente a una parte concreta del dictamen sometido al Comité, de manera que éste, en el examen punto por punto, pueda considerar separadamente cada uno de los aspectos que difieren del texto original y votar sobre cada una de las diferentes enmiendas propuestas. El Presidente podrá someter a votación conjunta las enmiendas que tuvieran contenido u objetivos similares.

5. Las enmiendas reglamentariamente presentadas que no sean defendidas en sesión por sus autores o por otro miembro no se someterán a votación.

6. Las enmiendas transaccionales deberán referirse a partes del texto que hayan sido objeto de enmienda antes del fin del debate. La aprobación de una enmienda transaccional implica la retirada de todas las enmiendas sobre cuya base se realizó la transacción.

7. La aceptación de una enmienda por parte del ponente no tendrá ninguna repercusión en el procedimiento de votación aplicado a cada enmienda propuesta.

8. La votación de las enmiendas se efectuará siguiendo el orden de los puntos del proyecto de dictamen. Por último, se votará el proyecto de dictamen en su conjunto eventualmente modificado".

Vid. Instrucciones de la Mesa del CdR relativas a las normas de aplicación de las disposiciones del Reglamento Interno, Desarrollo del apartado 3 del artículo 22 del Reglamento Interno, Fundamento jurídico apartado 4 del artículo 8, doc. CDR 117/97 fin.

En la propuesta de Revisión del Reglamento Interno se racionaliza la regulación relativa al tratamiento a las enmiendas en la asamblea. De los arts. 23 y 24 que tratan este tema en la propuesta cabe destacar: 1) que las enmiendas sólo podrán referirse a las conclusiones del proyecto de dictamen, 2) que el plazo de presentación se limita a *siete días hábiles antes del inicio del Pleno*, el plazo de tres días sólo se aplicará en los supuestos de aplicación del procedimiento de urgencia y 3) que *cuando el número de enmiendas a un mismo documento (...) fuere superior a veinte, la Mesa o la Asamblea podrá disponer su devolución a la comisión para nuevo examen, salvo en el caso de documentos cuya aprobación no pueda diferirse*, doc. R/CDR 100/98, rev. 11, cit. supra.

motivos, no hayan podido presentarse en el seno de la comisión¹¹⁷⁸. El proyecto de dictamen y las enmiendas que no hayan sido retiradas deberán ser aprobados "*por mayoría de los votos emitidos*"¹¹⁷⁹. A este respecto, cabe señalar también que, cuando sea aplicable el procedimiento de urgencia, "*los dictámenes aprobados por unanimidad en la comisión podrán ser adoptados en el Pleno mediante votación sin debate*"¹¹⁸⁰ o incluso "*el proyecto de dictamen del Comité podrá ser transmitido al Consejo y a la Comisión a título informativo y será sometido al Pleno siguiente para aprobación sin debate*"¹¹⁸¹.

La tercera fase finaliza con la comunicación del dictamen al Consejo y a la Comisión¹¹⁸². Debido al interés del Comité en mantener una estrecha relación con el

¹¹⁷⁸ Véase, por ejemplo, el Acta de la 16ª Reunión de la Comisión de Ordenación del Entorno, Agricultura, Caza, Pesca, Bosques, Mar y Montaña (Comisión 2) y de la Subcomisión de Turismo y Espacio Rural (Subcomisión 2), celebrada el 15 de octubre de 1997, doc. CDR 371/97, y el Acta de la 4ª Reunión de la comisión de Política regional, Fondos estructurales, Cohesión Económica y Social y Cooperación Transfronteriza e Interregional (Comisión 1), celebrada el 8 de julio de 1998, doc. CDR 219/98.

¹¹⁷⁹ Art. 8.1 del Reglamento Interno del CdR.

Según las Instrucciones de la Mesa del CdR relativas a las normas de aplicación de las disposiciones del Reglamento Interno:

"1. El derecho de voto es un derecho personal y únicamente transferible de conformidad con el artículo 14. Las formas válidas de votación serán "a favor", "en contra" o "abstención". En el cálculo de la mayoría sólo se tendrán en cuenta los votos a favor y en contra. En caso de empate de votos, se considerará rechazado el texto o propuesta sometido a votación.

2. Cuando el recuento de votos ofrezca dudas, se repetirá la votación si así lo dispusiera el Presidente o a petición de diez o más miembros.

3. A petición de al menos 32 miembros, la Asamblea podrá adoptar la decisión de proceder a una votación nominal o secreta".

Doc. CDR 117/97 fin, cit. supra.

¹¹⁸⁰ Art. 39 in fine del Reglamento Interno del CdR. Según las Instrucciones de la Mesa relativas a las normas de aplicación del Reglamento Interno, en estos supuestos, "*el presidente de la comisión competente deberá indicar la expiración del plazo (fijado por el Consejo o la Comisión) o motivar por escrito y con detalle la urgencia política. El proyecto de dictamen deberá remitirse en cualquier caso a los miembros una semana antes del comienzo del Pleno*", art. 6. 1, doc. CDR 117/97 fin, cit. supra.

En la propuesta de revisión de Reglamento Interno que se debate actualmente, este procedimiento pierde su carácter excepcional convirtiéndose en un procedimiento simplificado que permite la adopción de dictámenes sin necesidad de debatirlos en el pleno cuando "*hubieren sido aprobados en comisión por unanimidad, estando presente la mayoría de los miembros que la forman (...) a no ser que (...) se presentare alguna enmienda respaldada por treinta y dos miembros como mínimo*", propuesta de art. 26, doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

¹¹⁸¹ Art. 9.3 del Reglamento Interno.

Esta posibilidad se recoge como procedimiento de urgencia en la propuesta de art. 25 del Proyecto de Revisión del Reglamento Interno, doc. R/CDR 100/98 rev. 11

¹¹⁸² El art. 42 del Reglamento Interno establece que "*los dictámenes del Comité estarán dirigidos al Consejo y a la Comisión*".

Parlamento Europeo, los dictámenes también se han enviado a esta institución¹¹⁸³.

Todos los dictámenes del CdR tienen una estructura semejante que, como señala M. DAMMEYER, *"toma como modelo la que es propia de los del CES"*¹¹⁸⁴. A pesar de que esta uniformidad se ha respetado en la práctica, en el nuevo Reglamento Interno se propone incluir una disposición relativa a la estructura de los dictámenes que constaría de tres partes:

"- una introducción, en la que se enunciarán los fundamentos de Derecho y el procedimiento seguido para su elaboración y que podrá contener, en su caso, unas observaciones aclaratorias;

- la parte principal, que contendrá la opinión del Comité sobre el asunto en su conjunto, así como consideraciones específicas sobre puntos concretos, y

*- unas conclusiones, que sintetizarán la opinión del Comité sobre el asunto examinado"*¹¹⁸⁵.

Por último, cabe señalar que los dictámenes del CdR se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas¹¹⁸⁶.

Ahora bien, como indica el CdR, *"la aprobación de un dictamen en el pleno no debería constituir el "final" del proceso, sino más bien el "principio". Los dictámenes del Comité de las Regiones deben ponerse activamente en conocimiento de las instituciones que al final toman las decisiones (...), los dictámenes se deben poner en conocimiento de las personas responsables, en vez de enviarlos simplemente a una secretaría general"*¹¹⁸⁷. En efecto, el Comité se ha propuesto implantar un sistema de seguimiento de los dictámenes que implica el desarrollo de contactos con las instituciones, los representantes de los Estados miembros y los propios entes regionales y locales. Esta tarea incumbe de manera fundamental al ponente o ponentes del dictamen¹¹⁸⁸ pero también se realiza a través de los contactos entre los grupos

¹¹⁸³ El proyecto de Reglamento Interno que se discute actualmente asimila el Parlamento Europeo a la Comisión y el Consejo a este respecto respondiendo así a la posibilidad, introducida por el Tratado de Amsterdam, de que esta Institución también pueda consultarle, vid. propuesta de art. 65.1 de doc. R/CDR 100/98 rev. 11.

¹¹⁸⁴ Doc. R/CDR 100/98 rev. 5.

¹¹⁸⁵ Doc. R/CDR 100/98 rev. 11, cit. supra.

¹¹⁸⁶ Así lo prevé el art. 41 de su Reglamento Interno.

¹¹⁸⁷ Declaración de intenciones, Anexo al doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11, cit. supra.

¹¹⁸⁸ Según indica la citada Declaración de intenciones anexa al Programa Político, *"la adopción de una estrategia de "presión" debe ser un elemento habitual del trabajo del ponente"*, doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11.

políticos del CdR y los del Parlamento Europeo y de los vínculos establecidos entre la Secretaría General del Comité y los servicios de la Comisión¹¹⁸⁹. Finalmente, como ya se ha indicado, para evaluar el impacto que la labor del Comité tiene sobre las normas comunitarias, se ha adoptado como práctica habitual la redacción de Informes periódicos sobre el Impacto y seguimiento de los dictámenes¹¹⁹⁰.

¹¹⁸⁹ Véase el punto 5 del documento The making of an opinion in the Committee of the Regions, doc. CdR 386/98, cit. supra.

¹¹⁹⁰ Véase nota a pie de página nº 1058.