

### 3. LA PARTICIPACION REGIONAL EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS. LA CREACION DEL COMITE DE LAS REGIONES

*Ignacio Sánchez Amor*

#### **Introducción**

Es ya un lugar común comenzar cualquier intervención sobre el papel de las regiones en el entramado institucional de la Comunidad Europea con una posición de principio que recuerda la regla general de que los Estados son los interlocutores exclusivos de las instituciones comunitarias, y que son concebidos por éstas como tales unidades, con abstracción de las particularidades de su organización política interna más o menos descentralizada. En consecuencia, corresponde a esta afirmación la subsiguiente de que les competen en exclusiva a los poderes centrales las relaciones con esas instancias supranacionales, si bien será cada ordenamiento nacional el que determine los procesos internos de formación de la voluntad estatal. En concreto, en el caso que nos ocupa, el Tratado de Fusión otorga a los gobiernos centrales el monopolio de la representación del Estado en el Consejo, y se ignora la representación regional en el Comité de Representantes Permanentes, en el Comité Económico y Social (que representa intereses económicos, profesionales, sociales, de consumidores, etc.) y en el propio Comité de Política Regional.

No es menos común, en los últimos tiempos al menos, ir modulando esas categóricas afirmaciones de principio con la introducción de matices que dejan entrever la difícil puesta en práctica de un esquema teórico en apariencia irreprochable, y ello especialmente en el caso de los Estados que cuentan con instancias interiores dotadas de autonomía política. No es el momento de repasar, ni las consideraciones doctrinales sobre la cuestión, ni todos los antecedentes posibles de la actual situación; valgan, a los efectos del interés de este Informe, la exposición de los mínimos datos para situar la cuestión y un repaso más pormenorizado de los sustanciales avances habidos en los últimos meses, que han culminado con la creación de un Comité de las Regiones en el texto del Tratado salido de la cumbre de Maastricht.

El interés primario de la Comunidad por el hecho regional ha derivado tradicionalmente de la diversidad socioeconómica en el interior de los Estados y la conveniencia de la creación de unidades territoriales menores para una más eficaz aplicación del conjunto de las políticas comunitarias y en especial de la llamada «política regional». Ya en 1966 hubo un intento de la Comisión para incluir representantes regionales en los órganos llamados a aplicar esa política económica comunitaria, a instancias de un informe de un grupo de expertos consultados; la propuesta fue despachada por los representantes permanentes con un lacónico: «A la Comisión no le está permitido mantener contactos directos con las instancias regionales o locales». A este enfoque economicista y estatalista responden la creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del citado Comité de Política Regional, sin participación directa de

las regiones. Este planteamiento inicial, absolutamente consecuente con la propia naturaleza y desarrollo histórico de la Comunidad, iba a dar paso con el tiempo a un paulatino reconocimiento del hecho político regional, que comienza a ser tenido en cuenta en diversos documentos oficiales, entre los que cabe reseñar un Dictamen del Comité Económico y Social de 1980, el Proyecto de Unión Europea del Parlamento, aprobado en 1984, o la Resolución del propio Parlamento sobre el Primer Informe de la Comisión sobre Política Regional de la CEE, todos ellos propugnando la participación de las regiones en los órganos comunitarios o la conveniencia de contactos con los representantes directos de las regiones.

Como es lógico, también los Estados se han visto presionados por sus propias realidades regionales a la hora de instrumentar su presencia en las instituciones. En aquellos en los que se contaba con sistemas políticos descentralizados con cierta tradición y con un no menos necesario rodaje del principio de lealtad constitucional, se han ensayado fórmulas para permitir la presencia de representantes regionales en las delegaciones estatales que actuaban ante las instituciones europeas. Los conocidos casos de Bélgica y Alemania excusan mayores precisiones. En los Estados con autonomías políticas regionales instauradas hace poco, como España, el proceso sigue el mismo curso, si bien con el inevitable retraso provocado por la bisoñez del sistema y las entendibles reticencias de las instancias centrales en una fase inicial no sin pocos conflictos jurídicos y políticos. Afortunadamente, la creación en 1988 de la Conferencia Sectorial Estado-Comunidades Autónomas para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas ha permitido que los contactos frecuentes den paso a un clima de franca colaboración que se ha traducido en dos Convenios sobre notificación de ayudas públicas y participación de las regiones en los procedimientos precontenciosos ante la Comisión y los recursos ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad. En éste último, por primera vez en nuestro ordenamiento, se reconoce el derecho de las Comunidades Autónomas a participar con representantes propios integrados en la representación estatal en las reuniones que haya con la Comisión, así como con los Agentes nombrados por el Estado para su defensa ante la jurisdicción comunitaria. Pero claro está, se trata de procedimientos internos de coordinación que en nada menoscaban la exclusividad de la interlocución estatal, puesto que, a pesar de su origen regional de algunos de los miembros, no se trata sino de formar parte de una única delegación estatal que ha de sostener una única postura oficial. No es pues un caso de representación directa de las regiones en las instituciones comunitarias.

Tampoco lo son otras vías no formalizadas que han servido, especialmente durante los últimos años, para establecer contactos officiosos, informativos o promocionales. El ejemplo más señero de esta línea de actuación es la apertura de oficinas en Bruselas, mediante las cuales las Comunidades Autónomas, a través de las fisuras que presenta la regulación legal de la actividad exterior de los poderes públicos internos (patronatos, fundaciones, empresas, etc.), se dotan de una presencia física permanente ante las instituciones comunitarias. Estas prácticas presentan sin duda aristas que el Estado central podría considerar secantes con su competencia exclusiva, pero la actual «comprensión» del Gobierno, en mi opinión, deriva precisamente de la fuerza de las cosas y de una virtual inevitabilidad de los contactos directos, sean estos officiosos u oficiales, consentidos o no; si hace unos años las Comunidades Autónomas hubieran encontrado un clima adecuado en los medios estatales en contacto con las

Instituciones Europeas, es posible que no hubieran sentido (o al menos, no muchas) la necesidad de abrir sus propias instalaciones y se hubiera podido llegar a acuerdos para la utilización conjunta y coordinada de los servicios propios del Estado, éste ejerciendo plenamente sus funciones de representante único y aquellas recabando directamente de las instituciones la información conveniente a sus intereses.

También un caso distinto a la representación directa de los intereses regionales en las instituciones europeas es el de los contactos directos a iniciativa de la propia Comisión, en ejercicio de su derecho a recabar información y controlar el cumplimiento del derecho comunitario. En este caso, la Comunidad es requerida en el mismo nivel en que pueden serlo otras personas, corporaciones, empresas, etc., y, si bien lo habitual es que el Estado central al menos conozca la existencia del contacto, no es menos cierto que cada vez más dichas relaciones se llevan a efecto sin intervención estatal. Por lo demás, en los últimos años, la Comisión está ofertando financiación en el marco de programas a los que las Comunidades Autónomas pueden acudir sin que se requiera, al menos de modo formal, una intermediación estatal. Como es obvio, una vez obtenidos los recursos solicitados, las relaciones de control del buen fin de los fondos y todas las que requiera la ejecución de la actuación de que en cada caso se trate, implican el contacto directo de la Comisión y la Administración autonómica, también sin intermediación estatal.

### **Antecedentes. El Consejo Consultivo de Entes Locales y Regionales**

Todas estas actividades, en buena medida extrapolables al resto de países de la Comunidad, se pueden concebir como hitos en un movimiento dirigido al pleno y directo reconocimiento del hecho político regional en el seno de las instituciones europeas. Pero además de estas circunstancias concomitantes, se ha desarrollado en los últimos años una actividad de las regiones dirigida a conseguir una representación directa en dichas instancias. Como es obvio, la organización de esa reivindicación ha partido de las propias regiones a través de sus asociaciones de ámbito europeo y, allí donde las estructuras políticas lo permitían, con la colaboración de las instancias centrales. Un papel dinamizador muy importante ha llevado a cabo la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), creada como asociación de derecho privado en Estrasburgo en 1985 y que en la actualidad acoge a la práctica totalidad de las regiones de los países miembros de la Comunidad (unas ciento sesenta). Asimismo, cabe citar al Consejo de Municipios y Regiones de Europa, si bien esta alianza del poder local con el regional se ha revelado entorpecedora de los, en principio, objetivos comunes.

La presión de estos entes, así como los cada vez más frecuentes contactos directos, unidos a una tácita admisión por parte de los Estados, permitieron en 1988 la creación de un denominado Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales, mediante la Decisión de la Comisión 88/487/CEE, de 24 de junio. En la exposición de motivos de dicho acto se parte, sin mayores introducciones que salven las anteriores reticencias, de una afirmación categórica sobre la «necesidad» de que los entes regionales y locales participen en mayor medida en la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, y además con un añadido no poco relevante, «incluidas las repercusiones regionales y locales

de las otras políticas comunitarias». También en ese preámbulo se cita la resolución del Parlamento, de 13 de abril de 1984, que instaba a dar carácter oficial a las relaciones de la Comisión con dichas instancias infraestatales.

El Consejo se define como un colegio consultivo «adjunto a la Comisión», es decir, se trata de un órgano interno de la misma, tradicionalmente encuadrado en los trabajos y en la propia sede física de la Dirección General XVI. Está formado por 42 miembros nombrados a título personal y por tres años de entre personas que cuenten con un mandato electivo regional o local, con la siguiente distribución: Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña, 6 puestos; España, 5 puestos; Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Holanda y Portugal, 2 puestos; y, finalmente, Luxemburgo, 1 puesto. La mitad de los miembros representan unos u otros poderes, encuadrándose en el grupo de los locales también a los entes intermedios entre los municipios y las regiones (departements, kreise, nomos, provincias, etc.); tradicionalmente, en la presidencia se alternan un representante local y uno regional. El nombramiento corresponde a la Comisión tras una propuesta conjunta de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), la Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales (IULA) y el Consejo de municipios y regiones de Europa. Dada la heterogeneidad de los entes representados, desde este acto de creación se establecen dos Secciones, una para las regiones y otra para los poderes locales, con su propio Presidente y con capacidad para emitir informes por sí mismas, sin perjuicio de los dictámenes del Consejo en su conjunto.

Las características más notables del Comité a los efectos de esta exposición y en relación con los posteriores avances, son la mezcla de los entes locales y las regiones, el carácter no preceptivo de sus informes («La Comisión podrá consultar al Consejo...») y su dependencia plena de la Comisión (no es pues un órgano independiente, ni cuenta con medios materiales, humanos o financieros a su disposición).

Su actividad hasta el momento no parece haber encontrado mucho eco más allá de los propios círculos cercanos a estas cuestiones, lo que unido a la tradicional esquizofrenia inducida por la mezcla de representaciones locales y regionales, ha conducido a que las regiones hayan considerado insuficiente este tipo de representación y hayan solicitado desde su creación su sustitución por órganos propios y de mayor rango en el esquema institucional comunitario.

### **Propuestas previas a la cumbre de Roma en diciembre de 1990**

Un ejemplo de la insatisfacción de las regiones con el Consejo Consultivo lo representa con toda claridad la resolución del Buró (órgano ejecutivo) de la ARE acordada en Roma en septiembre de 1990, en la que se encarna la posición maximalista de las regiones en relación con su representación ante la Comunidad. La posición de partida es la inadecuación del actual Consejo Consultivo para esa función de participación regional. Con esa premisa, se propone la creación de un Consejo Consultivo sólo de las regiones y con el status de órgano independiente (no adscrito a la Comisión); estaría compuesto por 152 miembros, otorgándose a cada país un número de votos (Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña, 10 votos; España, 8 votos; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal, 5 votos; Dinamarca e Irlanda, 3 votos, y Luxemburgo, 2 votos); En la propuesta regional, se le otorgan competencias (en la medida en que los derechos o

intereses de las regiones pudieran verse afectados) para pronunciarse sobre todos los proyectos de todas las instituciones de la Comunidad, para dirigir propuestas de reglamentos a los órganos competentes y para apelar al Tribunal de Justicia en casos de infracción del derecho de participación o del principio de subsidiariedad. Se invoca, aunque parece en este contexto realista un mero adorno retórico, el deseo de que a medio plazo se cree una segunda Cámara europea que acoja los intereses regionales (el llamado Senado de las Regiones), expresión culminante del «programa máximo» de las organizaciones regionales europeas desde hace unos años.

Esta resolución del Buró de la ARE, posteriormente ratificada y ampliada por su Asamblea General, respondió a una propuesta de los representantes del Land Baden-Wurttemberg y, como prueba del correcto funcionamiento de los mecanismos de comunicación internos Lander-Bund, presenta evidentes similitudes con las primeras propuestas estatales alemanas en los trabajos preparatorios de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política, defendidas en el último trimestre de 1990.

Es precisamente en esta fase en la que comienza a perfilarse muy débilmente el origen del actual estado de la cuestión. Para no perder de vista la proporción del asunto de la representación regional en el marco de las grandes líneas de debate previas al Consejo Europeo de Roma de diciembre de 1990, hay que recordar que se trata de un problema de importancia ínfima, sobre todo si se tiene en cuenta que en las dos trascendentes Conferencias Intergubernamentales, sobre la Unión Política y sobre la Unión Económica y Monetaria, se pretendía replantear todo el edificio europeo en su conjunto (cohesión económica, política exterior, fortalecimiento del Parlamento, codecisión legislativa, ciudadanía europea, política de seguridad, fin del veto estatal, mercado interior, libre circulación de personas en 1993, etc.).

Según la información de que se dispone, en una primera etapa de los trabajos preparatorios de la cumbre de diciembre, durante los meses de abril a junio de 1990, las discusiones se centran en los grandes objetivos y no se hace referencia en ningún momento a la cuestión de la representación regional. La primera alusión documental figura en una propuesta de los representantes alemanes para la creación de un denominado «órgano de intereses regionales de la Comunidad», fechado a principios de septiembre de 1990. Un mes después se presentaba un memorándum danés que también hacía alusión al asunto. Estas iniciativas abren al menos la discusión sobre la conveniencia o no de incluir el asunto entre los que habrían de tratarse en la cumbre de Roma; las posiciones fueron dispares, como era de esperar: Alemania y Dinamarca se mostraron favorables a la creación de un órgano regional; España y Bélgica eran partidarios de que el asunto al menos se discutiera; la posición italiana parecía también favorable, aunque, al parecer, no tan claramente como en los casos anteriores; Gran Bretaña fue absolutamente contraria a la discusión del asunto; y los demás manifestaron posturas tibias al respecto.

En las semanas anteriores a la Cumbre de Roma eran conocidas las siguientes propuestas, siempre sin perder de vista que se trata de referencias puntuales en documentos de gran envergadura que contenían preocupaciones de mucho mayor calado que la representación regional.

En primer lugar la citada propuesta alemana, que en poco más de una página mecanografiada abogaba directamente por la creación en el Tratado de un

órgano de representación regional que «permitiera que las necesidades y los intereses particulares de cada región fueran tenidos en cuenta en el proceso legislativo comunitario, y que permitiera asimismo que todos los órganos comunitarios pudieran compartir y hacer uso de las experiencias de las regiones». Se confería a tal colegio el derecho de adoptar posiciones fundamentadas sobre todas las medidas comunitarias que se propusieran, sobre la base del concepto de «interés regional»; también, con posterioridad a la emisión de ese dictamen, se pretendía que la Comisión y el Consejo informasen al órgano regional sobre los motivos por los que sus posteriores resoluciones o posiciones se separaban de dicho dictamen. Se otorgaba al órgano legitimación activa ante el Tribunal para procesos por violación de su derecho de participación o por la violación del principio de subsidiariedad. Finalmente se preveía que en su composición se tuvieran en cuenta los diversos grados de desarrollo de las regiones con administraciones propias, si bien asegurando la presencia de todos los Estados y su libertad para decidir si los miembros del órgano serían representantes de los gobiernos o de las poblaciones de las regiones. En resumen, se trata de un órgano de primera línea, garantizado por el texto del Tratado, con un poder consultivo amplio que podría afectar a todas las políticas comunitarias y con capacidad procesal ante el Tribunal de Justicia.

En el apartado sobre «Legitimación democrática» del memorándum danés de octubre se podía leer sucintamente:

«Para hacer que las regiones de los Estados miembros participen más, a largo plazo, en la evolución de la Comunidad, se propone crear un comité que dependa del Consejo de Ministros, al mismo nivel que el Consejo Económico y Social, que permitiría consultar a las regiones antes de que el Consejo se pronuncie».

A diferencia de en la propuesta alemana, aquí el órgano se hace depender del Consejo, rebajando la autonomía e independencia con que se perfila en la opción germana; por lo demás, lo telegráfico de la mención no permite adivinar más que el carácter previo de la consulta (sin indicación sobre una posible concepción preceptiva del trámite) y su nivel parejo al Consejo Económico y Social, cuya efectividad en el entramado institucional comunitario en modo alguno puede calificarse de relevante.

La propuesta de la Comisión, como es lógico, pretendía el reforzamiento del debilitado Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales creado en su organigrama en 1988. Esta opción, como recordaremos, había sido criticada por los órganos ejecutivos de la Asamblea de Regiones de Europa. Esta opción de la Comisión rebajaba notablemente el perfil de las propuestas alemana y danesa, pues se trataba tan sólo de mantener el statu quo preexistente, con la supervivencia de uno más de entre las decenas de comités que se cuentan en el organigrama de la Comisión.

Las delegaciones nacionales menos comprometidas con la cuestión regional se inclinaron por una ampliación y reforzamiento del Consejo Económico y Social, incluyendo en su seno representantes de los intereses regionales (junto a los de sectores económicos y sociales diversos –agricultura, transporte, energía, finanzas, industria, desarrollo económico, medio ambiente, consumidores, etc.–). Aunque se encuadraría a las regiones en un órgano independiente, su presencia junto a una enorme variedad de representantes de los más dispa-

intereses económicos y sociales hubiera ocultado las reivindicaciones regionales y hubiera puesto en una situación desairada a algunos de ellos, representantes electos con poderes políticos amplios sobre territorios o poblaciones mayores incluso que los de algunos Estados miembros.

El Parlamento, tradicional aliado de la presencia regional en las instituciones comunitarias, por su parte, emitió dos dictámenes en los que se hacía referencia a la cuestión. Así, en el denominado Dictamen Martin, de 22 de noviembre de 1990, sobre la estrategia del Parlamento con vistas a la Unión Europea, se contienen (entre otras relativas al papel de la Cámara europea) propuestas para la inclusión en el texto del Tratado de la creación de un «Comité de las Regiones y Entidades Locales» de la Comunidad, de carácter consultivo. Se formaría con miembros elegidos democráticamente y nombrados por el Consejo para un período de cuatro años, tras el dictamen favorable del Parlamento y previa consulta a la Comisión. Sus dictámenes se emitirían a petición de cualquiera de las instituciones (Consejo, Comisión o Parlamento) en materias «que tengan repercusiones en los asuntos regionales o que entren dentro del ámbito de competencia de las regiones» y serían posteriormente publicados. Asimismo se le dota de un poder de iniciativa y propuesta sobre cuestiones de interés para las regiones (nada se dice sobre si esta genérica iniciativa comprende también la legislativa). Interesa destacar el rango normativo de la creación del órgano (en el propio Tratado) y la nueva conjunción de los poderes regionales con los locales, expresamente rechazada por las asociaciones de regiones.

La otra posición oficial del Parlamento se contiene en el Dictamen Colombo, de 12 de diciembre de 1990, sobre los fundamentos constitucionales de la Unión Europea, en cuyo apartado dedicado a los órganos de la Unión se contiene el siguiente párrafo:

«El Comité de las Regiones y de las Autonomías Locales, que tendrá carácter consultivo, estará compuesto por miembros de los órganos elegidos a escala regional o local; la ley fijará las modalidades de su constitución y de su funcionamiento».

Así pues, mera previsión del órgano, remisión a posteriores determinaciones legales y, nuevamente, carácter conjunto regional y local.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre en Roma, la alusión oficial al asunto de la participación regional, finalmente recogida, expresaba bien a las claras, para cualquier iniciado capaz de leer entre líneas las retorcidas expresiones de los documentos de esta naturaleza, las dificultades que estaba encontrando la cuestión. En el apartado sobre «legitimidad democrática», tras pedir el Consejo a la Conferencia que considerase la pertinencia de adoptar determinadas medidas (esta expresión viene a suponer un cierto grado de consenso que permite avanzar deprisa en esas propuestas), se lee:

«El Consejo Europeo toma nota de la particular importancia concedida por algunos Estados miembros a:

– la adopción de disposiciones que tengan en cuenta las competencias especiales de las instituciones regionales y locales en lo que se refiere a determinadas políticas comunitarias.

– la necesidad de estudiar procedimientos apropiados para las consultas con dichas instituciones».

Las expresiones «toma nota», «algunos Estados» y «disposiciones» revelan el todavía profundo desacuerdo de los representantes gubernamentales, si bien, al menos, se abría la posibilidad de discutir la cuestión en la Conferencia para la Unión Política.

El informe de los Ministros de Asuntos Exteriores revela que a esa fórmula se había llegado tras expresarse reservas de algunos Estado miembros a la creación de un órgano independiente y que una orientación mayoritaria entre las delegaciones gubernamentales se decantaba por la incorporación de las regiones al preexistente Comité Económico y Social. En esas condiciones, aun podía resultar aventurado asegurar que el punto iba a ser tocado en profundidad en la Conferencia Intergubernamental, pero al menos se vislumbraba el interés de algunos estados, por lo demás influyentes, en abordarlo.

### **La posición española sobre la representación regional en las instituciones europeas**

La posición española hasta el 29 de noviembre de 1990 era ignorada por las Comunidades Autónomas. En esta fecha, en el seno de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con la CEE, se acordó que la formulación de la posición estatal sobre aquellos aspectos de la Unión Política que tuvieran trascendencia regional sería objeto de discusión en el seno del Grupo de Trabajo que prepara las reuniones de la Conferencia (altos cargos estatales y de las Comunidades Autónomas). Una vez conocidas las conclusiones de la Cumbre, y la tímida alusión al interés de algunos Estados en la materia, los representantes autonómicos fueron citados a una reunión del citado Grupo preparatorio en los primeros días de 1991. En esa trascendente reunión, los representantes estatales (del Ministerio para las Administraciones Públicas y de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas del Ministerio de AA. EE.) propusieron a las Comunidades la emisión de una posición conjunta de todas ellas sobre la representación regional en la Comunidad Europea. Dicha opinión se discutiría nuevamente con los representantes gubernamentales y se trataría de conseguir un acuerdo de conjunto sobre la posición oficial de la delegación española en la Conferencia Intergubernamental. De conseguirse el acuerdo, la Conferencia Sectorial elevaría al Gobierno central una propuesta para el tratamiento del asunto en la Conferencia Intergubernamental. Se trata, como vemos, de un primer ejemplo de posible incorporación de la opinión regional a la estatal en la denominada tradicionalmente fase ascendente del proceso de decisión comunitario.

Los representantes de dieciséis gobiernos autonómicos en el Grupo de Trabajo de la Conferencia Sectorial se reunieron en Sevilla el día 1 de febrero de 1991. En pocas horas se había alcanzado un acuerdo satisfactorio para todos los presentes, muy alejado además de las posiciones maximalistas que eran frecuentes en las declaraciones oficiales de las asociaciones europeas de las que las regiones españolas forman parte. Así, desaparece cualquier alusión al «senado de las regiones», al derecho de iniciativa en el proceso legislativo, a la legitimación procesal ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades y a la presencia de representantes regionales en las delegaciones españolas de los Consejos de Ministros. Esta posición prudente revela la diferente trascendencia de las fogosas declaraciones de las regiones en sus organizaciones propias y de las que

se articulan en las conversaciones formales con el Gobierno central, sobre todo en un momento en que era posible vislumbrar un acuerdo satisfactorio para las dos partes, dada la receptividad estatal.

El escrito que se remitió al Ministerio para las Administraciones Públicas se titulaba «Documento de trabajo del Grupo Técnico de la Conferencia Sectorial de Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea». En su introducción se hacen consideraciones sobre el proceso seguido hasta el momento, invocando una intervención parlamentaria del Presidente González en la que se refirió la articulación de los intereses regionales en la Comunidad. Tras hacer alusión a la propuesta de elaboración de una posición común Estado-Comunidades Autónomas, se estimaba lógico que los representantes españoles en la Conferencia Intergubernamental asumieran el liderazgo en lo que se refiriese a la representación regional en el futuro orden comunitario.

La parte central de dicho documento estaba redactada en los siguientes términos:

«Características del órgano regional.

Siguiendo la línea de lo aprobado en la Asamblea de Regiones de Europa, 5-6 de diciembre en Estrasburgo, teniendo en cuenta la experiencia de funcionamiento del Consejo Consultivo de Entes Locales y Regionales, y habiendo examinado el conjunto de las propuestas formuladas hasta la fecha, los representantes de las Comunidades Autónomas consideran necesaria la creación de un órgano que represente a las regiones a nivel comunitario y que responda a las siguientes características:

Primera.— De representación exclusiva de las regiones.

Segunda.— Independiente de las demás instituciones comunitarias y que tenga en cuenta los diversos grados de autonomía regional de cada uno de los Estados miembros.

Tercera.— De carácter consultivo, con poder para emitir dictámenes preceptivos y formular propuestas en las materias de su competencia ante las restantes instituciones comunitarias.

Cuarta.— Con competencias en las materias atribuidas a la Comunidad Europea que sean de interés para las regiones.

Quinta.— Con la disposición de los medios económicos y administrativos adecuados para llevar a cabo su actividad.

En el espíritu de colaboración que preside los trabajos de la Conferencia Sectorial antes aludida, las Comunidades expresan su interés en continuar vinculadas estrechamente al proceso de negociación de la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política».

El documento añadía:

«Consideramos esta propuesta como realista, razonable y coherente con nuestra estructura institucional. Solamente en el caso de que el estudio del proceso de negociación de la Conferencia Intergubernamental así lo aconseje, las Comunidades Autónomas aceptarían que el órgano regional se vinculase con aquellas instituciones comunitarias

que tengan capacidad de iniciativa legislativa reconocida por los Tratados».

El documento termina instando a la definitiva institucionalización de la Conferencia Sectorial sobre asuntos europeos con la creación de un secretariado permanente y la firma de un reglamento de funcionamiento.

Tras los trámites pertinentes en cada una de las Comunidades (ratificaciones de órganos superiores, informes a los Gobiernos, etc.) que asegurasen la oficialidad de la propuesta, el documento se transmitió al Ministerio para las Administraciones Públicas, que convocó una nueva reunión del Grupo de Trabajo para finales de febrero de 1991. En esa ocasión, los representantes de la Secretaría de Estado para las Comunidades ofrecieron a las Comunidades Autónomas una completa información sobre el estado de las discusiones en la Conferencia Intergubernamental, especialmente en lo tocante a las cuestiones de legitimidad democrática, y anunciaron, para satisfacción de todos, que la cuestión del órgano regional ya estaba incluida en la agenda de discusiones y que tan sólo hacía unos días el asunto ya había sido tratado someramente. Ello permitió conocer que existía un franco apoyo a la idea por parte de Alemania, Italia y España (ésta última advirtió que su posición estaba pendiente de la formación de la voluntad en común con las Comunidades Autónomas), que se mostraban con escaso interés, pero no contrarios, los representantes de Bélgica, Dinamarca, Grecia, Portugal, Holanda, Luxemburgo e Irlanda; y ya habían expresado sus recelos o posiciones contrarias Francia y Gran Bretaña. Las posiciones opuestas habían encontrados sus portavoces más belicosos en Francia y Alemania, sobre cuyas posiciones revoloteó en algún momento el fantasma histórico de Alsacia.

Respecto del documento de las Comunidades Autónomas, considerado correcto en términos generales, se expresaron algunas dudas en relación con las políticas comunitarias sobre las que debía opinar el órgano regional y el concepto de interés regional como definidor del ámbito material de la competencia. Se aceptaron por parte de las Comunidades, a reserva de posterior examen por los respectivos gobiernos u órganos superiores, algunas indicaciones estatales que trataban de adaptar la terminología usada a la que es habitual en las discusiones de los órganos comunitarios. Se propuso que las materias sobre las que emitiría dictámenes serían la política regional, las cuestiones en relación con el desarrollo regional y las repercusiones regionales de las demás políticas comunitarias. Tras estos leves retoques, el Grupo de Trabajo consideró que el documento era apto para ser elevado a la Conferencia Sectorial en su nivel máximo Ministro-Consejeros.

Dicha reunión de la Conferencia no llegó a celebrarse, sin embargo, pues en esos días se produjo el cambio de titular del Ministerio para las Administraciones Públicas y Presidente de la Conferencia, y esa circunstancia impidió la culminación de un proceso de convergencia que estaba resultando modélico. En cualquier caso, aun sin pasar por el tamiz de la Conferencia, el Gobierno contaba con la opinión de las Comunidades Autónomas y pudo disponer de ella para formar su voluntad, aunque sin un acuerdo final y sin control del cumplimiento de dicho posible acuerdo.

Debe reseñarse la iniciativa del Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió, que en octubre de 1991 presentó en el Congreso de los Diputados un documento sobre diversos aspectos de la Unión Política Europea en el que se

pedía al Presidente González que asumiera el papel de defensor del movimiento regional en la construcción de la Unión; también se pide la presencia regional en los Consejos, el acceso directo de las regiones a la tutela jurisdiccional del Tribunal de Justicia y la creación de un órgano de representación exclusiva de las regiones.

En noviembre, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes aprobaba su Dictamen sobre el Informe elaborado por la Ponencia de la Unión Política. Según el texto aprobado, en esta trascendente materia, el Gobierno y el Parlamento «deberán actuar con el mismo espíritu de consenso democrático que permitió la aprobación de la Constitución de 1978, incorporando sus principios básicos al nuevo proceso constituyente europeo». En la discusión del Informe, todos los grupos defendieron la creación de un órgano de representación regional, en la fórmula que recogía el documento sometido a su examen, si bien la representante del Grupo Popular consideró al respecto que la cuestión estaba resuelta al haber sido incluida en el texto de la Presidencia holandesa que serviría de marco de discusión en Maastricht; sobre la cuestión, el representante socialista recordó que la independencia del órgano regional no estaba asegurada. Con un sesenta y cinco de votos favorables, la Comisión aprobó el Informe, cuya referencia al órgano regional era del siguiente tenor:

«Que se refiere la participación de todas las regiones en el esquema institucional de la Comunidad, con objeto de que sus intereses sean tomados en cuenta de forma adecuada en el proceso de toma de decisiones. La creación de un órgano consultivo 'ad hoc' independiente, que deberá ser consultado preceptivamente en aquellos supuestos que afecten a las competencias e intereses fundamentales de las regiones, constituye la solución más apropiada».

Las mayores precisiones oficiales hechas públicas por el Gobierno sobre la negociación para la creación del órgano regional fueron hechas por el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas a finales de noviembre de 1991 en una comparecencia a petición propia ante la Comisión Mixta competente. En ella, el Sr. Westendorp habló de la posición protagonista de las delegaciones alemana y española y de las resistencias de Estados sin competencias transferidas a las regiones; recordó asimismo la postura predominante en un principio sobre la incorporación de una nueva sección regional al preexistente Comité Económico y Social. Tras repasar las características esenciales del órgano y recordar que, hasta que no hubiera acuerdo en Maastricht, no se podía considerar resuelto el asunto, el Secretario de Estado puso el dedo en la llaga en relación con el número de representantes de cada país; éste «debe ser el suficiente para poder atender a la representación por lo menos de algunos países que tenemos una estructura regionalizada y también tenemos que dar cabida a los poderes locales». En relación con los 21 miembros previstos para España, señalaba: «No está decidido a nivel interno el reparto, que se hará de común acuerdo con poderes regionales y locales, ni tampoco el carácter de la representatividad de este órgano de las regiones, de si serán personas a nivel político, serán personas designadas o tendrá un carácter mixto. Esto queda a la discreción del Estado miembro, en consulta con las regiones y con los poderes locales». A posteriores preguntas de los Diputados y senadores al respecto señaló, sin querer avanzar una posición oficial, que le parecería lo lógico que, al igual que en el Comité Económico y Social, «sean las propias organizaciones que van a enviar repre-

sentantes la que se pongan de común acuerdo para enviarlos, tanto en el carácter que tengan, si son electos o designados, como en el número, que representantes de Comunidades Autónomas y entes locales»; para ese proceso de acuerdo el Secretario de Estado señaló como foros adecuados la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y la Federación Española de Municipios y Provincias, limitándose el Estado a ratificar y transmitir ese consenso a la Comunidad.

### Nuevas propuestas durante 1991

A lo largo del año, las posturas española y alemana se concretaron en una propuesta conjunta sobre la creación del órgano regional. Dicha propuesta preveía la fijación en el Tratado de un Comité de las Regiones, con carácter consultivo, compuesto de representantes de las colectividades locales y regionales. Las sesiones del Comité podrían ser convocadas a petición tanto del Consejo como de la Comisión, además de por propia iniciativa. Dicho órgano debería ser consultado en los casos previstos en el Tratado y en todos aquellos otros en que cualquiera de esas dos instituciones lo juzgara oportuno, estableciendo un plazo para la emisión de la opinión regional. Asimismo se le notificarían las peticiones de dictamen al Comité Económico y Social, para que, si estimase que existían intereses regionales en juego, pudiera emitir su informe. Todas estas posibilidades no impedirían la emisión de cuantos informes considerara útiles. Además, fuese cual fuese el origen del mismo, todos los informes deberían transmitirse tanto a la Comisión como al Consejo. En la propuesta hispanoalemana los miembros del Comité sumaban 189, repartidos del siguiente modo: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, 24; España, 21; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal, 12; Dinamarca e Irlanda, 9; y Luxemburgo, 6. Estos representantes serían nombrados por el Consejo a propuesta de los Estados miembros por un período de cuatro años y no estarían sujetos a mandato imperativo. Respecto de la independencia funcional, se encuentra una solución de compromiso estableciendo que el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social dispondrían de una estructura organizativa común. Como se ve, se trata de una propuesta en la línea de las más avanzadas de las del entorno de las representaciones estatales, pero también con las concesiones necesarias para ser al menos objeto de discusión con los Estados más reticentes (inclusión de representantes de colectividades locales).

Entretanto, el resto de los actores presentes en la discusión de la representación regional continúan con sus propias estrategias de cara a Maastricht. Así, desmarcándose en parte de las anteriores posiciones de la Comisión, el Presidente Delors pronunció en febrero un discurso en Munich en el que abogó por la creación de un Consejo Regional Europeo (recordemos que meses antes la Comisión abogaba por la revitalización de su Consejo Consultivo de entes locales y regionales, encuadrado en la Dirección General de Política Regional) e incluso avanzó una propuesta personal para la futura constitución de una asamblea de regiones de Europa que tendría dos sesiones anuales de trabajo con la Comisión.

Por su parte, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y su aliada española, la Federación de Municipios y Provincias, también lanzaron en abril una campaña de adhesión a un llamamiento favorable a la representación de los intereses locales y regionales en la Comunidad.

Como ya se ha dicho más arriba, el Parlamento ha sido tradicionalmente un valedor de las posiciones de las regiones en las instituciones europeas. Su propia debilidad ante las demás instituciones parece aconsejar una estrategia de alianzas con otros poderes menores pero de influencia creciente en los ámbitos europeos. En el marco de este movimiento, la Cámara europea organizó en su propio seno en noviembre de 1991 la Segunda Conferencia de las Regiones de la Comunidad Europea. Precisamente la ahora influyente Asamblea de Regiones de Europa (ARE) surgió del fracaso de una Primera Conferencia similar organizada en 1984, en la que se conoció el primer conflicto con los entonces predominantes poderes locales.

La Conferencia Parlamento-Regiones se celebró tan sólo unos días antes del inicio de la cumbre de Maastricht, en la que se habían puesto todas las esperanzas y a la que iban dirigidos todos los movimientos y documentos que llamaban la atención sobre el asunto. Precisamente uno de los temas de discusión, que contaba con un grupo de trabajo propio, era el de la representación regional y su participación en la elaboración, aplicación y valoración de las políticas estructurales y las políticas comunes. En la extensa resolución que sobre la materia se aprobó por unanimidad se une la reducción del déficit democrático con la toma en consideración de los entes territoriales y se considera necesario que la Comunidad mantenga y desarrolle vínculos directos con las instituciones regionales actuales y futuras y con el Comité de las Regiones y de los Entes Territoriales. Asimismo se pide que se determinen los ámbitos en los que sería deseable la intervención de las autoridades regionales en el ejercicio de funciones propias de la Comunidad y que ésta fije los criterios y modalidades de aplicación directa de su normativa por parte de las regiones en los sistemas constitucionales en los que sean competentes. Se insiste, además, en las tradicionales reivindicaciones regionales sobre participación en los procesos de decisión, iniciativa ante la Comisión y el Parlamento y el derecho de defensa en sede administrativa y judicial contra las disposiciones comunitarias que dañen los intereses regionales.

La Declaración Final insiste, entre muchas otras cuestiones contenidas en sus doce puntos, en la importancia de la creación de un Comité de las Regiones y la conveniencia de la participación de las mismas en los trabajos del Consejo cuando en el correspondiente ordenamiento interno la competencia corresponda a la región. Las Declaraciones fueron transmitidas por el Presidente del Parlamento, a la sazón el socialista español Barón, a los Jefes de Estado y de Gobierno que iban a reunirse unos días después en Maastricht.

### **La creación del Comité de las Regiones. Reacciones y nuevos interrogantes**

Finalmente, en el trascendental Consejo Europeo celebrado en dicha ciudad holandesa los días 9 y 10 de diciembre, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad acordaron, entre otras muchas cuestiones, la inclusión en el Tratado de la Unión Europea de artículos referentes a la creación de un denominado Comité de las Regiones, según la fórmula propuesta por las representaciones alemana y española en la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política.

La primera referencia a dicho Comité se encuentra en el artículo 4, en el que se relacionan las instituciones. En su punto 2 puede leerse: «El Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, con funciones consultivas». La definición del órgano se halla en los nuevos artículos 198 A, 198 B y 198 C, que transcriben la propuesta hispanoalemana ya descrita más arriba. Como recordaremos, en ella se decía que el Comité sería consultado por el Consejo o por la Comisión «en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros en que una de dichas instituciones lo estime oportuno». Los casos recogidos en el Tratado son los referidos a las medidas de fomento para acciones de la Comunidad en materia de educación (art. 126.4), medidas de fomento para acciones de cultura (art. 128.5), medidas de fomento en materia de protección de la salud (art. 129.4), adopción de orientaciones en materia de establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas de infraestructura de transportes, telecomunicaciones y energía (art. 129 D), adopción de medidas para la cooperación en dichas materias de los Estados entre sí y de la Comunidad con terceros países (art. 129 D), acciones específicas al margen de los fondos en materia de política económica dirigida a reforzar la cohesión económica y social (art. 130 B), determinación de las funciones, objetivos y organización de los Fondos con finalidad estructural, así como las disposiciones que garanticen su eficacia y coordinación (art. 130 D) y decisiones de aplicación relativas al FEDER (130 E). Recordaremos que, además de en estos casos, el Consejo y la Comisión pueden consultar al Comité cuando lo estimen oportuno.

Las primeras reacciones de las regiones a este reconocimiento de sus tesis han sido conocidas en estos primeros meses de 1992. Así, el Buró de la Asamblea de Regiones de Europa, reunido en Montpellier el 15 de enero de 1992, emitió un proyecto de resolución, ratificado por la Asamblea General celebrada en Mannheim el pasado 4 de febrero, sobre el particular. En dicho documento se celebra la atención a sus demandas de mayor participación regional en lo referente a la apertura del Consejo a dicha participación regional, a la creación del Comité de las Regiones, con carácter independiente, y a la configuración de principio de subsidiariedad, «aunque la formulación de este principio no corresponda aún a las demandas de las Regiones». Por contra, lamentan que no se haya atendido a su petición de beneficiarse de un derecho de recurso propio contra las decisiones del Consejo y la Comisión, instando a que los Estados atiendan a esta necesidad de defensa de las posiciones jurídicas regionales mediante demandas a solicitud de dichas colectividades. Asimismo, las regiones invitan a los Gobiernos centrales a prever la presencia de ministros regionales en los Consejos en los que se traten asuntos que, según el derecho nacional, correspondan a las regiones y piden la rápida constitución del Comité de las Regiones, una vez ratificado el Tratado.

En este mismo documento se revela con toda claridad uno de los escollos del futuro órgano de representación regional, pues se dice:

«Los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas rechazan todas aquellas interpretaciones del artículo 198.A que pongan en tela de juicio aquello que la ARE considera como una ventaja definitiva, o sea, que el Comité de Regiones está exclusivamente compuesto por los representantes electos de las Regiones o de las colectividades locales situadas en el nivel inmediatamente inferior del Estado Central, hasta tanto no existan Regiones en un Estado miembro».

Desde esta temprana manifestación, la ARE crea una Comisión encargada de seguir los trabajos preparatorios de la constitución del Comité y de redactar un reglamento para su sesión constitutiva. Finalmente, los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas (expresión que comienza a ser la más utilizada para englobar las diversas realidades regionales europeas) recomiendan, de acuerdo con anteriores manifestaciones del Parlamento Europeo, que se establezca un nivel regional (o tercer nivel) en todos los Estados miembros y el fortalecimiento del nivel regional en aquellos Estados que ya lo tienen, con el objetivo futuro de extender a toda la Comunidad una estructura política de tres niveles.

Una vez conseguida la creación de un órgano propio de participación y representación, las regiones y los gobiernos centrales se enfrentan a dificultades, no por conocidas, menos preocupantes. En primer lugar, la heterogeneidad de los miembros del Comité de las Regiones, pues en él van a convivir regiones dotadas de amplios poderes de naturaleza plenamente política, con regiones creadas por operaciones de mera descentralización administrativa y, presumiblemente, con entidades locales asimismo dotadas de legitimidad democrática directa, pero con poderes de muy distinta naturaleza de los ostentados por las regiones. Puesto que el acuerdo finalmente logrado determina desde el inicio la proporción de representantes regionales que corresponde a cada Estado miembro, será dentro de cada uno de ellos donde habrá que fijar qué reparto poderes locales-poderes regionales se lleva a cabo; en el caso español, con 21 miembros, parece lógico pensar en una proporción 17-4, lo que permitiría la presencia de todas las Comunidades Autónomas, pero, sobre el particular no se han iniciado conversaciones formales en el seno de la Conferencia Sectorial.

Otro problema no menos importante es el hecho de la doble representación de algunos países, en el sentido de que, en muchos Estados, los denominados representantes regionales no son sino delegados de los gobiernos centrales y que, en consecuencia, éstos emitirán su opinión en sus foros naturales (Consejo y COREPER), pero podrían hacerlo también en este Comité de las Regiones, dependiendo del grado de autonomía de que gozasen dichas autoridades locales o regionales.

También queda abierta la cuestión de la supervivencia o no del actual Consejo Consultivo de la Comisión. Recordemos que se trata de un órgano interno de la misma y que nada obsta a su permanencia, pero cabe plantearse si tiene sentido mantener en el organigrama institucional comunitario dos colegios consultivos de tan parecidas composición y funciones.

Sin duda muchas de las incógnitas ahora abiertas comenzarán a cerrarse en el próximo periodo, en el que los Estados miembros deberán ir ratificando el nuevo Tratado, pero no por ello podrá dejar de considerarse al año 1991 como un periodo decisivo para la definitiva presencia directa de las regiones en los procesos de decisión de las instituciones de la Comunidad.