

LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA *

(La participación institucionalizada de las Regiones en el proceso decisorio comunitario a través de su presencia directa en la estructura orgánica de la Unión Europea)

MARIANO BACIGALUPO SAGGESE **

SUMARIO: I. Antecedentes. II. El Comité de las Regiones en el Tratado de la Comunidad Europea. III. El Tratado de Amsterdam y la frustración de las aspiraciones regionales. IV. La frustración de las aspiraciones regionales: El Tratado de Niza.

I. ANTECEDENTES

1. El panorama inicial

Los entes territoriales subestatales (entes regionales y locales) carecieron inicialmente de toda presencia institucional en las Comunidades Europeas (no ya en el Consejo o alguna de las Instituciones comunitarias, sino siquiera a través de algún órgano consultivo adjunto a alguna de éstas), siendo contemplados (¡sólo las regiones, no los entes locales!) en el Tratado constitutivo de la entonces denominada Comunidad Económica Europea (Tratado CEE), suscrito en Roma en marzo de 1957, únicamente en tanto que espacios geográficos y por consideraciones de índole económica o social. Así:

- en el Preámbulo del Tratado se hace referencia a la preocupación por reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas;

* Texto inalterado de la ponencia impartida por el autor en el Curso de Verano de la UNED titulado *¿Quo vadis Europa?* celebrado en Ávila del 9 al 13 de julio de 2001.

** Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- en la letra *a*) del art. 39.2 (hoy art. 33) se establece que las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas deberán ser tenidas en cuenta en la elaboración de la política agrícola común;
- en la letra *c*) del apartado 2.º del art. 92 (hoy art. 87) se consideraban compatibles con el mercado común las ayudas concedidas con el objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la RFA, afectadas por la división de Alemania;
- en la letra *a*) del apartado 3.º del mismo art. 92 (hoy art. 87) se establece que podrán considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;
- en el art. 130 (hoy art. 267) se fijaba como misión del Banco Europeo de Inversiones facilitar la financiación, en todos los sectores de la economía, de proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas.

En el art. 75.3 (hoy art. 71.2), relativo a la política de transportes, el hecho regional tenía también alguna incidencia en el procedimiento decisorio comunitario al exigir, como excepción a la decisión del Consejo por mayoría cualificada, la unanimidad para la adopción de las disposiciones relativas a los principios del régimen de transportes cuya aplicación pudiera afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones.

También la política regional comunitaria, impulsada a partir de los setenta con base en el art. 235 (hoy art. 308) del Tratado, no cuestiona la competencia en esta materia de los Estados miembros, limitándose la Comunidad a apoyar la política regional de los Estados mediante los Fondos estructurales de naturaleza regional.

No obstante, ya en la década de los 50 era posible adivinar el resurgir de las reivindicaciones locales y regionales y la repercusión territorial derivada de la puesta en práctica de las distintas políticas sectoriales asumidas por las Comunidades. En 1913 se había constituido la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales, agrupación que sirvió de plataforma para la creación del Consejo de Municipios de Europa en 1951, al que más tarde se pretende incorporar una representación del nivel regional.

En foro distinto, el Consejo de Europa, se ofrece una primera cobertura institucional. El Consejo concibe el diálogo con los representantes locales y regionales como un instrumento útil para favorecer la salvaguardia de la libertad política de los europeos y avanzar en el progreso económico y social de los Estados. Reconociendo la conformidad con los fines y principios señalados en sus Estatutos y confirmando la oportunidad de entablar un diálogo, el Consejo crea en 1957 un órgano representativo de entes locales y regionales: la Conferencia Permanente de los poderes Locales y Regionales (CPPLR). Su constante actividad y papel reivindicativo lo convertirán en una pieza clave del proceso de mayor reconocimiento a la autonomía funcional de los entes territoriales. Entre sus logros destaca una declaración, hecha pública en 1964 (Re-

solución 64/1968), en la que se contienen los principios sobre los que considera se debe basar la autonomía local. Declaración ésta que fue posteriormente adoptada por la Asamblea del Consejo (Recomendación 615/1970) y es considerada elemento básico para la redacción de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985.

2. Los primeros pasos

Sin embargo, el verdadero despegue del movimiento local y regional se produce en la década de los 70. En estos años el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa (CMRE ¹) decide trasladar su sede a Bruselas con el objeto de llevar a cabo *de facto* un seguimiento exhaustivo de la política comunitaria, ejercer un papel de presión y, eventualmente, lograr su reconocimiento como interlocutor ante las instituciones de las Comunidades Europeas. También en este momento empiezan a proliferar las asociaciones transfronterizas de regiones y municipios, de entre las que cabe destacar la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, constituida en 1971, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas y el Comité de las Regiones Alpinas, constituida en 1973. Cada una de ellas tiene como objetivo la deliberación y cooperación en asuntos sobre los que tienen intereses afines y cuestiones que afecten a las entidades representadas; ofreciendo las soluciones dadas con anterioridad por alguna de ellas o haciendo fuerza en común de cara a administraciones de ámbito superior. Con la salvedad de la CMRE y el CPPLR, las asociaciones se producen entre entes homogéneos, haciendo patente la distinta naturaleza de los problemas que abordan regiones y municipios y la perspectiva con que se enfrentan unos y otros de cara a su solución.

La multiplicación de foros evidencia la necesidad de coordinar esfuerzos para afrontar los objetivos comunes. Para ello se instituye en Estrasburgo a partir de 1979 la Oficina de Enlace de las Organizaciones Regionales Europeas (BLORE), entidad en la que se integrarán las distintas agrupaciones existentes en aquel momento y las de aparición posterior.

Es asimismo en estos años cuando las Comunidades Europeas se plantean por primera vez la oportunidad de considerar la dimensión regional del espacio europeo. En julio de 1973 la Comisión presenta dos propuestas al respecto: la creación de un Comité de Política Regional y la dotación de un fondo destinado a corregir los grandes desequilibrios interregionales favoreciendo el desarrollo de las zonas más pobres de la Comunidad. Las dos propuestas son finalmente aprobadas por el Consejo en marzo de 1975 ², disponiéndose años después la obligación adicional de elaborar informes periódicos sobre la evolución socio-económica de las regiones.

¹ A pesar de que el cambio de denominación se produjo más tarde, utilizo, para evitar confusiones, su denominación y siglas actuales.

² Reglamento FEDER 724/75. Creación del Comité de Política Regional por Decisión del Consejo 75/85, de 18 de marzo (DOCE L 73, de 21 de marzo de 1975).

A pesar de todo, no se articula en principio vía alguna para posibilitar la participación regional en el debate y planificación de la acción comunitaria. En el Comité de Política Regional están representados los Gobiernos de los Estados miembros, si bien cada uno de ellos puede —como de hecho ha venido siendo una práctica tempranamente arraigada en el caso alemán— enviar como delegados a representantes de sus propias administraciones territoriales. Sí se instituye, tras la reforma de 1984, la participación regional en el Comité del FEDER, al que los Estados deben enviar como representantes a quienes puedan a su vez representar a las regiones; sin que ello en ningún caso obligue a que éstas estén representadas como tales³. Otra vía de incorporación de las regiones a órganos consultivos comunitarios es la establecida en relación con la puesta en práctica de Programas Integrales en regiones Mediterráneas. Con este motivo se crea un comité consultivo específico y un comité de seguimiento, encargado de evaluar la eficacia de las acciones emprendidas, que habrán de trabajar estrechamente con las autoridades de las áreas afectadas.

Pese a esta tímida apertura, no existe aún ningún foro propio en el que poder mantener el diálogo de Comisión y Parlamento con regiones y entes locales. En los supuestos en que lo estiman necesario, las instituciones comunitarias, haciendo uso de la habilitación que les brinda el art. 230 TCEE, se dirigen a la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales.

No obstante, esta solución no satisface suficientemente ni al Parlamento Europeo ni al Comité Económico y Social que se pronuncian reiteradamente sobre la conveniencia de abrir vías de diálogo propias e incrementar la participación de Autoridades locales y regionales en la adopción de decisiones comunitarias que les puedan afectar. La política regional se incorpora expresamente en el texto del Proyecto de Tratado de la Unión Europea aprobado por el Parlamento en febrero de 1984. El proyecto no recoge ninguna fórmula específica de participación regional, pero sí incluye una mención en el Preámbulo a la oportunidad de arbitrar mecanismos que la hagan posible (considerando 7). En él se introduce la eliminación progresiva de los desequilibrios interregionales como criterio informador general de las políticas estructurales y las acciones coyunturales comunitarias (art. 45); se afirma la competencia de la Unión en materia de política regional (art. 55) y se señalan las finalidades que con ello se han de perseguir (art. 58). Asimismo se subraya el apoyo que la Unión debe ofrecer a las iniciativas de cooperación transfronteriza (art. 58) y se enumeran los elementos esenciales de la iniciativa comunitaria —entre los que se encuentran la colaboración con los representantes de las poblaciones interesadas en la preparación de la acción, la afectación de los créditos directamente a las regiones beneficiarias y la elaboración de un marco europeo para la política de ordenación del territorio cuya ejecución debe corresponder a las autoridades competentes de acuerdo con la legislación vigente en

³ Novedad incluida en la reforma del FEDER aprobada por el Reglamento 1787/84, de 19 de junio (DOCE L 169, de 28 de junio de 1984).

cada Estado miembro (art. 58)—. Estas propuestas, al igual que la mayor parte de las contenidas en el Proyecto, serán tan sólo parcialmente recogidas en el Acta Única, donde sí aparecen las líneas maestras de la política regional comunitaria y la composición de los fondos estructurales con los que hacerle frente.

3. Un impulso decisivo: la I Conferencia Parlamento Europeo-Regiones

1984 marca el inicio de una nueva etapa. La armonía entre organizaciones regionales y el movimiento municipal se hace cada vez más difícil. El peso tradicional de estos últimos se ve poco a poco desplazado por la importancia creciente de la referencia regional, de creciente consideración a nivel interno y ciertamente reconocida por las Comunidades Europeas. El Parlamento, a propuesta de su Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio, convoca el mes de enero en Estrasburgo la primera Conferencia de las Regiones. A ella acuden representantes de 280 regiones de los Estados comunitarios, España y Portugal y, tras superar algunas reticencias iniciales, un importante número de municipios y entes locales.

La Conferencia provoca una reacción del Parlamento mucho más decidida que los pronunciamientos anteriores. En abril y a la vista de la declaración final adoptada por la Conferencia, el Parlamento aprueba una «Resolución sobre el papel de las regiones en la construcción de una Europa democrática y los resultados de la Conferencia de las regiones»⁴. En ella se subrayan por un lado, la similitud de la evolución política del proceso de reforzamiento de la autonomía de las regiones y la consolidación de una Europa unida basada en instituciones democráticas con poder real; por otro, el derecho de participación que las poblaciones deben tener en la elaboración y puesta en práctica de las políticas comunitarias. Apoyándose en ello, el Parlamento reivindica del Consejo y los Gobiernos nacionales la adopción de medidas que fomenten la dotación de medios y competencias suficientes para que las regiones puedan desempeñar sus funciones; asimismo insta el reconocimiento de un derecho oficial de participación regional en la planificación y ordenación de su realidad socioeconómica. El Parlamento recalca la necesidad de contar con un interlocutor autorizado en materia de política regional, necesidad que a su juicio contrasta con el escaso número de consultas de las instituciones comunitarias a las regiones. Por ello considera adecuado reforzar la presencia de éstas en los órganos mixtos de representación como la CPPLR, recomienda que la Comisión se dirija de manera habitual al Comité Consultivo en todos los aspectos de relevancia regional y que colabore directamente con las regiones afectadas por una acción comunitaria concreta. Por último, el Parlamento se compromete a convocar una segunda Conferencia de las regiones y a establecer, a través de su Comisión de Política Regional, una relación de diálogo permanente con las regiones europeas.

⁴ Resolución del Parlamento Europeo de 13 de abril de 1984 (DOCE C 127/240, de 14 de mayo de 1984).

La propuesta despierta susceptibilidades entre Estados y municipios y resulta difícil de asumir en su totalidad por el Consejo y la Comisión pero, de cualquier modo, evidencia la necesidad de que ambas instituciones se pronuncien al respecto. Así lo hacen en una declaración conjunta con el Parlamento⁵, reconociéndose en ella el interés que representa para la Comunidad el facilitar —siempre dentro del debido respeto a la distribución competencial interna de los Estados miembros— una relación más eficaz entre Comisión y autoridades regionales, asociando a las regiones al proceso de adopción de decisiones.

El dinamismo generado por la Conferencia y el respaldo otorgado por las declaraciones de las instituciones comunitarias anima a las regiones participantes a buscar estructuras de cohesión más sólidas. En marzo, la Conferencia de Regiones Insulares reunida en las Azores aprueba una resolución en favor de la creación de un consejo de regiones de Europa. En octubre, la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas aprueba por unanimidad en Trieste la resolución de las Azores e invita al resto de las agrupaciones regionales transfronterizas de ámbito europeo a sumarse a la iniciativa. Constituido en Estrasburgo el 18 de enero de 1985, las asociaciones participantes trasladan al BLORE la responsabilidad de coordinar temporalmente su actividad y redactar el primer borrador de estatutos, aprobado en Barcelona dos meses después. Por fin, el 14 de junio en Lovaina tiene lugar la aprobación de los Estatutos por los que ha de regirse el Consejo. En ellos se señala como objetivo el de servir de foro de «diálogo, concertación, estudio y acción conjunta de las regiones de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas y el Consejo de Europa, en el marco de los Tratados y Constituciones de los distintos Estados». El Consejo —que a partir de 1987 pasará a denominarse Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)⁶— aspira a «reforzar la representación de las regiones ante las instituciones europeas y a facilitar su participación en la construcción de Europa» en la perspectiva de lograr una representación regional institucionalizada en el marco europeo (art. 2.2 Estatutos). Se distancia expresamente de los órganos de representación del poder local, comprometiéndose no obstante a mantener una relación de cooperación con ellos (art. 2.3). Asume las diferencias de tamaño y status entre las regiones y manifiesta su confianza en la acción concertada y común como vía idónea para «acelerar el proceso de regionalización nacional y armonización de las estructuras de base de la Comunidad» (preámbulo de los Estatutos)

La actividad de las asociaciones regionales y locales, la presión de la ARE, el CMRE y la CPPLR y los continuos pronunciamientos del Parlamento y del Comité Económico y Social llevan a la Comisión a iniciar un proceso de negociación con la ARE, la IUPLA y el CMRE con el objeto de diseñar un comité consultivo encargado

⁵ DOCE C 72/59.

⁶ Tras un acuerdo con el CMRE, la Asamblea extraordinaria de 21 de noviembre de 1987 aprueba el cambio de denominación.

de asesorar su actuación en el ámbito de la política regional. En junio de 1988 una decisión de la Comisión crea el «Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales».

4. El Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales

En efecto, mediante Decisión 88/487/CEE, de la Comisión, de 24 de junio ⁷, se crea en 1988, con el carácter de comité consultivo adjunto a la Comisión, el Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales (CCERL), que significó el primer paso para la participación de los entes territoriales subestatales (entes regionales y locales) en el procedimiento decisorio comunitario.

El origen de este Consejo Consultivo se sitúa en una Resolución del Parlamento Europeo (la institución comunitaria en la que tradicionalmente mejor acogida han tenido las aspiraciones regionales y también, aunque en menor medida, locales) de 13 de abril de 1984 ⁸, en la que esta institución se pronunciaba sobre los resultados de la I Conferencia Parlamento Europeo-Regiones, celebrada ese mismo año. Los puntos 17 y 18 de la citada Resolución decían lo siguiente:

«17. Recomienda a su Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio mantener relaciones directas con las regiones de la Comunidad Europea y a la Comisión iniciar, respetando las competencias de los Estados miembros, un diálogo directo con el Comité consultivo para las acciones que afecten a las regiones.

18. Recomienda a la Comisión, respetando las competencias de los Estados miembros, un diálogo directo con las regiones sobre todas las medidas que les afecten directamente».

Como se ve, el objetivo que se perseguía preferentemente era el diálogo directo de la Comisión con las Regiones, no tanto con los entes locales (que ni siquiera se mencionan). La presencia de éstos en el Consejo Consultivo que se crea (y más tarde también, como veremos más adelante, en el Comité de las Regiones creado por el Tratado de la Unión Europea) responde por ello más que nada al hecho de que no todos los Estados miembros tienen la estructura propia de un Estado compuesto o complejo, integrado a nivel regional por entes territoriales subestatales, dotados de autonomía política (y no sólo administrativa) y, por lo mismo, de competencias propias, ejecutivas y aun normativas o legislativas.

El CCERL constaba, así, de dos secciones, integradas por representantes de las regiones y de los municipios, facultándose al propio Consejo para crear una tercera en la que se integrarían, en su caso, representantes de entes territoriales de nivel intermedio entre el municipal y regional.

El CCERL estaba formado por 42 miembros titulares y otros tantos suplentes, por mitades entre quienes tuviesen un mandato electivo a nivel regional o local, nombrados por la Comisión a propuesta conjunta de la Asamblea de las Regiones de Europa

⁷ DOCE L n.º 247, de 6 de septiembre, pp. 23 y 24.

⁸ DOCE C n.º 127, de 14 de mayo, pp. 240 a 242.

(ARE), de la Unión Internacional de Poderes Locales (IULA) y del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE). En todos los casos se trata de foros asociativos regionales o locales, algunos vinculados al Consejo de Europa, por lo que los designados por la Comisión a propuesta de dichas asociaciones representaban más a éstas que a las regiones y municipios en cuanto tales ⁹.

Por añadidura, el *status* del CCERL, como órgano consultivo de la Comisión, era modesto y sus competencias escasas, siendo la consulta por parte de la Comisión potestativa en todo caso y limitada, en lo esencial, al ámbito de la política regional. En efecto, el CCERL podía ser consultado por la Comisión sobre cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y, en especial, con la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, incluidas las repercusiones regionales y locales de las otras políticas comunitarias (la Comisión podía someter la cuestión bien al Consejo en su conjunto, bien, previo dictamen de la Mesa, a una de sus secciones). El CCERL permitió, así, a la Comisión prescindir del antiguo Comité de Política Regional, cuyas funciones y cometidos eran similares a los del CCERL, y que estaba compuesto por expertos designados por los Estados miembros. No eran tanto el alcance y la entidad de sus competencias cuanto la condición y el peso político de sus miembros lo que diferenciaba, pues, al CCERL de la pléyade de comités consultivos y grupos de trabajo adscritos a la Comisión, cuya composición suele ser —como en el caso del antiguo Comité de Política Regional— *tecnocrática*, por el perfil y origen técnico (que no político o electivo) que acostumbran a tener sus miembros.

Una vez constituido el Comité de las Regiones, creado por el Tratado de la Unión Europea (*vid. infra*), el CCERL dejó, a juicio de la Comisión, de ser necesario, resultando suprimido mediante Decisión 94/209/CE, de la Comisión, de 21 de abril ¹⁰.

5. Antecedentes del Comité de las Regiones. Iniciativas previas a la Conferencia Intergubernamental que llevó a la firma del Tratado de la Unión Europea

El desarrollo de la Política Regional Comunitaria y el escaso papel otorgado a las regiones siguen siendo objeto de crítica por parte del Parlamento que en 1988 hace públicos seis importantes informes elaborados por la Comisión de Política Territorial y Ordenación del Territorio ¹¹. El Parlamento insiste en la necesidad de progresar ha-

⁹ Los miembros españoles del CCERL designados mediante Decisión de la Comisión de 29 de abril de 1992 fueron los Sres. CHAVES GONZÁLEZ, FRAGA IRIBARNE y RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO (titulares), y, en calidad de suplentes, los Sres. RODRÍGUEZ IBARRA, CAÑELLAS FONS y LEGUINA HERRÁN. Como se ve, todos ellos representantes del nivel regional.

¹⁰ DOCE L n.º 103, de 22 de abril, p. 28.

¹¹ Entre éstos destacan particularmente los informes sobre «La regionalización de la Comunidad, factor de desarrollo regional», «La democratización de la política regional en la Comunidad y la creación del Consejo de las Regiones» y «Las relaciones entre las instituciones comunitarias y los poderes regionales y locales».

cia la cohesión económica y social fomentando la cooperación y coordinación entre las distintas administraciones y en la valoración positiva del papel que pueden desempeñar en este sentido las regiones ¹². El nivel regional constituye un ámbito geográfico e institucional idóneo para la elaboración y aplicación de la política regional por lo que se muestra partidario de potenciar la descentralización de determinadas funciones —no sólo administrativas, sino también relativas a la adopción de decisiones y a la gestión— en favor de las autoridades regionales que representen la voluntad popular. Afirma la conveniencia de ampliar el proceso de regionalización en los Estados miembros y solicita a la Comisión que favorezca el establecimiento de relaciones de trabajo con las regiones, el reconocimiento de cada una de ellas como destinataria de medidas comunitarias y como sujeto activo en la definición y gestión de los programas que puedan afectarle. El Parlamento da un paso más y redacta un documento que bajo el título «Carta Comunitaria de la Regionalización» ¹³ pretende servir de guía en la que se contengan los criterios y principios básicos con arreglo a los cuales los Estados pueden profundizar en el proceso de descentralización interna. Apoya la participación de las regiones en la toma de posición de los Estados ante las instancias comunitarias y recomienda a éstos que faciliten la presencia regional en las delegaciones nacionales participantes en los órganos consultivos, técnicos y de gestión comunitarios.

La Resolución del Parlamento propone, por último, distintas alternativas para dar cumplimiento al compromiso de institucionalizar un sistema de consultas: reconocer como interlocutor válido el Consejo Consultivo adscrito a la Comisión, convocar reuniones periódicas con dicho Consejo o directamente con las regiones —bien a través de consultas directas, bien por medio de la convocatoria de una conferencia general con todas ellas una vez por legislatura—. En cualquier caso se muestra favorable a la búsqueda de soluciones que permitan la representación regional en las elecciones al Parlamento y a la asignación en los Tratados de competencias a autoridades regionales y locales para que éstas puedan participar activamente en la realización de la unión política, social y económica europea.

A partir de 1989 los acontecimientos se precipitan. Los procesos de apertura iniciados en los regímenes polaco, checoslovaco y húngaro se completan con la revolucionaria caída del muro berlinés el 9 de noviembre y el resto de cambios que sucesivamente se van produciendo en los demás países europeos del antiguo bloque del Este.

De esta aceleración son conscientes las regiones de Europa que, reunidas en los III Estados Generales en Viena a finales de noviembre ¹⁴, expresan —de manera casi

¹² Resolución del parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988 (DOCE C 326, de 19 de diciembre de 1988).

¹³ Documento anexo a la resolución del Parlamento Europeo antes citada.

¹⁴ La declaración final aprobada en Viena el 29 de noviembre se encuentra recogida en el Cuaderno de documentación n.º 143 de la Fundación Encuentro, dedicado a la ARE (Madrid, diciembre de 1992).

premonitoria— su especial aptitud para favorecer la coexistencia pacífica y cooperación entre los pueblos de Europa así como la necesidad de que la Comunidad reconozca la importancia de su papel si la Europa del mercado único quiere además distinguirse por la elaboración democrática de sus decisiones y el respeto a los derechos sociales de los ciudadanos.

Pero también los Gobiernos nacionales y las instituciones comunitarias perciben la necesidad de dar respuesta a los desafíos que la nueva situación plantea. La Cumbre de Madrid había confirmado la oportunidad de avanzar hacia la Unión Económica y Monetaria, considerada ya superación lógica del Acta Única. Para ello era necesario convocar una conferencia en la que debatir los cambios que pudiera ser necesario introducir en los Tratados. No obstante, pronto comienza a ser reclamada una ampliación del debate intergubernamental al contexto más amplio de la Unión Europea, abarcando no sólo las reformas económico-monetarias sino también la eventual discusión de aspectos políticos. A una primera resolución del Parlamento en este sentido ¹⁵, se suman el memorándum del Gobierno belga y la carta enviada por Kohl y Mitterrand al presidente en ejercicio del Consejo. El Consejo de Dublín celebrado en junio de 1990 acepta examinar en el plazo de un año las propuestas presentadas en el marco de la unión política, en especial las relacionadas con la tan traída cuestión de la legitimidad democrática en el seno de la Comunidad.

De esta manera aparece una oportunidad nada desdeñable para introducir la participación regional en el texto de los tratados constitutivos. La labor desarrollada por las agrupaciones interregionales los años anteriores venía siendo alabada desde antiguo por el Parlamento y contaba con el respaldo político y financiero del Consejo de Europa y de la propia Comunidad. La asociación de las regiones a las tareas comunitarias había sido reclamada por el Parlamento en reiteradas ocasiones y asumida tímidamente por Comisión y Consejo. Las regiones constituían una vía idónea para aumentar la legitimidad democrática de la decisión y ejecución de las políticas comunitarias; pero además, su incorporación contaba con el decidido apoyo de los Gobiernos de la Alemania recién unificada y una Bélgica a punto de culminar su conversión en Estado federal. Italia y España difícilmente podían mostrarse contrarias a una iniciativa de estas características si bien ello no les impidió mantener una postura mucho más moderada durante el debate.

Pues bien, en el origen inmediato del Comité de las Regiones creado por el TUE está, sin duda, la Conferencia de Presidentes de Gobierno de los *Länder* alemanes celebrada en octubre de 1989 (al poco tiempo de haberse creado el CCERL como órgano consultivo de la Comisión), que decidió constituir un grupo de trabajo con el objeto de preparar un informe sobre las vías o cauces institucionales que hicieran posible la participación de los entes territoriales subestatales de ámbito regional en el proceso

¹⁵ Resolución del Parlamento Europeo de 14 de marzo de 1990 (DOCE C 96, de 17 de abril de 1990).

decisorio comunitario. Como se ve y expresa por lo demás claramente en la propia denominación del órgano a cuya creación dio lugar (*Comité de las Regiones*), se trató nuevamente de una iniciativa regional, no local.

El informe del grupo de trabajo creado por la Conferencia de Presidentes de Gobierno de los *Länder* alemanes, presentado en la primavera de 1990, contemplaba una participación de las regiones en el proceso decisorio comunitario a través de dos órganos, sucesivos en el tiempo: en una primera fase, dicha participación tendría lugar a través de un Consejo Regional de carácter consultivo, parecido al CCERL aunque reforzado en sus competencias (emitiría informes preceptivos sobre todos los proyectos de la Comunidad que pudieran afectar a sus derechos o intereses esenciales; si el Consejo o la Comisión se apartaran de un informe, deberían informar al Consejo Regional, a instancia suya, sobre los motivos relevantes para hacerlo); en una segunda fase, y en el marco de nuevos pasos de integración, los entes territoriales subestatales participarían en el proceso decisorio comunitario a través de una Cámara Regional, a modo de «Tercera Cámara», con rango de institución.

La Conferencia de Presidentes de Gobierno de los *Länder* alemanes celebrada al año siguiente, en junio de 1990, hizo suyo el citado informe del grupo de trabajo en lo relativo al Consejo Regional. También la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) asumió ese planteamiento en una resolución de su Asamblea General, aprobada en Roma en septiembre de 1990, en la que se pedía a los Gobiernos de los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias que tuvieran en cuenta su propuesta de crear, con categoría de institución, un Consejo de las Regiones, de carácter consultivo pero con legitimación activa para interponer ante el TJCE recursos de anulación y por omisión respecto de actos y omisiones del Consejo y de la Comisión.

6. Actuaciones e iniciativas en el contexto de la Conferencia Intergubernamental

La iniciativa de los *Länder* antes mencionada fue recogida en el Memorándum del Gobierno Federal alemán de 7 de septiembre de 1990 sobre el papel de las Regiones en la Comunidad Europea. En él se proponía que se incorporase al Tratado CEE un órgano representativo de los intereses regionales que permitiera tener en cuenta las necesidades e intereses concretos de las Regiones en el procedimiento legislativo comunitario, a cuyo fin emitiría dictamen sobre todas las propuestas de medidas de la Comunidad. Se reconocería a ese órgano regional legitimación activa para interponer ante el TJCE recursos de anulación contra actos de las instituciones, aunque, eso sí, limitada a la salvaguardia de su derecho a emitir dictamen y a que se respete lo que dispusiera el Tratado en relación con el principio de subsidiariedad.

Todas las instituciones comunitarias tomaron nota de la iniciativa de los *Länder* alemanes y de la propuesta del Gobierno federal alemán, estimando oportuna la creación, dentro de la estructura institucional de las Comunidades Europeas, de un órgano consultivo representativo de los intereses regionales. La Comisión lo hizo en su dic-

tamen de 21 de octubre de 1990 relativo al proyecto de revisión del Tratado CEE sobre la Unión Política ¹⁶, el Parlamento Europeo en sendas resoluciones aprobadas el 11 de julio de 1990 (una sobre la orientación de esta institución en relación con un proyecto de Constitución para la Unión Europea ¹⁷, y otra sobre la Conferencia Intergubernamental en el contexto de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea ¹⁸), y el Consejo Europeo en las respectivas conclusiones de los dos celebrados en Roma en octubre y diciembre de 1990.

La Presidencia luxemburguesa del Consejo fue quien sometió a la Conferencia Intergubernamental el primer documento sobre el órgano regional propuesto ¹⁹, que fue estudiado en mayo de 1991 por el Comité de Representantes Permanentes. El texto del proyecto de Tratado de la Presidencia luxemburguesa, de 18 de junio de 1991 ²⁰, contemplaba la creación de un «Comité de las Regiones», de carácter consultivo, formado por representantes de las entidades regionales y locales, adscrito al Comité Económico y Social, y que sería consultado, preceptivamente, por el Consejo o la Comisión en los casos previstos en el Tratado.

También en junio del mismo año la Comisión presentaba un documento a la Conferencia para la Unión Política ²¹ en el que proponía la creación de un «Comité consultivo de Regiones y de Entidades locales territoriales», que no difería mucho del ya existente CCERL.

Por contra, Alemania proponía la creación de un «Comité de las Regiones», de carácter consultivo, autónomo del Comité Económico y Social, aunque con una estructura organizativa común, formado por representantes de entidades regionales y/o locales, nombrados por el Consejo a propuesta de los Estados miembros, y cuyo número y reparto por Estados miembros sería el mismo que el establecido para el Comité Económico y Social. El Comité de las Regiones, en esa propuesta, debía ser consultado, preceptivamente, por el Consejo o la Comisión en materia de Fondo Social Europeo; educación, formación profesional y juventud; cohesión económica y social; salud pública, y cultura (todas ellas materias en las que los *Länder* alemanes tienen competencia exclusiva). Además se proponía modificar el art. 173 TCEE para hacer constar que el TJCE sería también competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Comité de las Regiones que se refirieran a la violación de sus derechos de participación o del principio de subsidiariedad.

Finalmente, un nuevo texto, copatrocinado sólo por Alemania y España, difería del anterior únicamente en que: los miembros del Comité debían ser representantes

¹⁶ Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 2/91, p. 79.

¹⁷ DOCE C n.º 231, de 17 de septiembre, pp. 91 a 97.

¹⁸ DOCE C n.º 231, de 17 de septiembre, pp. 97 a 105.

¹⁹ Doc. UP/49/91, de 21 de mayo.

²⁰ Doc. CONF-UP-UEM 2008/91.

²¹ Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 2/91, pp. 183 y sig.

de entidades regionales y locales; habría un número igual de miembros suplentes que de titulares; el Comité sería consultado en los casos previstos en el Tratado (se eliminaba, pues, el sistema de lista cerrada propuesto por Alemania en función de las competencias atribuidas a los *Länder*, siguiéndose así la misma técnica legislativa utilizada por el Tratado para determinar los supuestos en que es preceptivo consultar al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social); y se eliminaba, asimismo, la pretensión de modificar el art. 173 del Tratado con el objeto de permitir al Comité acudir al TJCE.

El proyecto de Tratado de la Unión Europea de la Presidencia holandesa, de fecha 18 de septiembre de 1991²², se ajustaba a la propuesta hispano-alemana.

II. EL COMITÉ DE LAS REGIONES EN EL TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

1. Naturaleza

El Comité de las Regiones²³ es un *órgano de carácter consultivo* de las instituciones comunitarias, si bien sólo, eso sí, en el ámbito de la Comunidad Europea (arts. 263 y 265 TCE).

2. Composición. En particular, el sistema de designación de los 21 miembros españoles

El Comité está compuesto por representantes de los entes regionales y locales de los Estados miembros. En total son 222 miembros titulares y un número igual de suplentes, nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembros, para un período de cuatro años. Su mandato es renovable. Ningún miembro del Comité puede ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo²⁴. Los miembros del Comité no están vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercen sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad (art. 263 TCE).

El hecho de que convivan en la Unión Europea Estados miembros de estructura compleja o compuesta con otros que no la tienen y la imposibilidad de un órgano consultivo comunitario en el que no participen todos los Estados miembros llevó obligadamente a un órgano de composición mixta, regional y local. El Tratado no establece ninguna pauta sobre cómo repartir en cada Estado el número de miembros entre los dos niveles, regional y local. La libertad reconocida a los Estados miembros en cuanto al contenido de sus propuestas de nombramiento ha llevado a que nada les impida in-

²² Doc. CONF-UP-UEM 2017/91.

²³ *Vid.*, por todos, M.ª Antonia ARIAS MARTÍNEZ, *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho comunitario europeo*, IVAP, Oñati, 1998, en particular págs. 457 y ss.

²⁴ Novedad introducida por el Tratado de Amsterdam.

cluir en su propuesta sólo representantes de entes regionales (caso éste de Bélgica) o de entes locales (caso éste de Grecia y Luxemburgo). En la mayoría de los casos, sin embargo, la representación es mixta, siendo ésta a veces, además, bastante equilibrada (por ejemplo, Italia o Francia), mientras que en otros casos predomina, bien la representación de los entes regionales (por ejemplo, Alemania y España), bien la representación local (por ejemplo, Portugal).

En España el Senado aprobó, en sesión del día 20 de octubre de 1993, una moción en la que se prevé que de los 21 miembros españoles diecisiete titulares y suplentes lo serán en representación de cada una de las Comunidades Autónomas (que serán propuestos por el órgano al que en cada Comunidad corresponda la suprema representación) y los cuatro restantes en representación de las Entidades Locales (que serán propuestos por la FEMP). En el caso de las Comunidades Autónomas el designado como titular en todos los casos fue el Presidente del Consejo de Gobierno, difiriendo la solución en el caso de los suplentes. Los designados como titulares por las Entidades Locales fueron los Alcaldes de La Coruña, Madrid, Barcelona y Córdoba.

3. Competencias

El Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado (dictamen preceptivo)²⁵ y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza²⁶, en que una de dichas instituciones lo estime oportuno (dictamen facultativo). Aun cuando el dictamen sea preceptivo, no es sin embargo vinculante.

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.

Cuando el dictamen del Comité de las Regiones es preceptivo, la adopción del correspondiente acto (conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, o por el éste o la Comisión) sin haberse recabado aquél o antes de que concluyera el plazo concedido al Comité para su emisión constituye una violación de formas sustanciales susceptible de servir de fundamento a un recurso de anulación (art. 230 TCE), a una cuestión prejudicial sobre la validez del acto así adoptado (art. 234 TCE), así como, si se tratase de un Reglamento, a una excepción de ilegalidad (art. 241 TCE).

²⁵ Los casos previstos en el Tratado en los que procede el dictamen preceptivo son los siguientes: educación, formación profesional y juventud (art. 126.4); cultura (art. 128.5); salud pública (art. 129.4); redes transeuropeas (art. 129 D); acciones específicas al margen de los Fondos Estructurales (art. 130 B); determinación de las funciones, objetivos prioritarios y la organización de los Fondos con finalidad estructural, así como establecimiento de un Fondo de Cohesión (art. 130 D); decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional —FEDER— (art. 130 E).

²⁶ Novedad introducida por el Tratado de Amsterdam.

Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del art. 262 TCE, 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 (dictamen facultativo). Asimismo, podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente —dictamen a iniciativa propia— (art. 265 TCE). Finalmente, el Comité de las Regiones podrá ser consultado igualmente por el Parlamento Europeo²⁷ —dictamen facultativo— (art. 265 TCE).

4. Organización y funcionamiento

4.1. Organización

El Comité de las Regiones designará de entre sus miembros al presidente y a la Mesa, por un período de dos años (durante el segundo período bianual del primer mandato cuatrienal del Comité de las Regiones su Presidente fue el entonces Alcalde de Barcelona, D. Pasqual Maragall). Asimismo establecerá su reglamento interno, que requerirá la aprobación unánime del Consejo²⁸ (art. 264 TCE).

El Presidente representa al Comité y dirige sus trabajos.

El Primer Vicepresidente, que es elegido de igual forma que el Presidente, es decir, por el Pleno en votación separada, secreta, sin debate y por mayoría absoluta de los votos emitidos (estableciéndose el *quorum* en los dos tercios de los miembros del Comité), representa al Presidente en caso de ausencia. Además de él, hay otro vicepresidente más por cada Estado miembro, elegidos con arreglo al mismo sistema de votación que el Presidente y el Primer Vicepresidente, pudiendo confeccionarse una lista única. En tal caso, es la Mesa quien establece dicha lista y la somete al Pleno para su ratificación.

La Mesa, a su vez, está compuesta por 35 miembros entre los que se contarán el Presidente, el Primer Vicepresidente y un miembro por cada Estado miembro con rango de Vicepresidente. En su composición se deberá respetar en lo posible el equilibrio geográfico. El *quorum* se establece en la mitad de sus miembros. Forma parte también de la Mesa el Secretario General del Comité, que asistirá a sus reuniones con voz pero sin voto, levantando acta de las mismas. Las decisiones de la Mesa se toman por mayoría de los votos emitidos.

4.2. Funcionamiento

El Comité de las Regiones funciona en pleno o comisión. El Comité es convocado por su Presidente, a instancia del Consejo o de la Comisión. También puede reunirse por propia iniciativa (art. 264 TCE).

²⁷ Novedad introducida por el Tratado de Amsterdam.

²⁸ Novedad introducida por el Tratado de Amsterdam.

Las comisiones en que se estructura el Comité pueden ser permanentes o temporales. Dentro de las primeras podrán funcionar asimismo subcomisiones²⁹.

La composición de las comisiones permanentes debe reflejar el equilibrio nacional en el seno del Comité.

Los miembros del Comité deben formar parte de una comisión como mínimo y no podrán formar parte de más de dos (la Mesa puede establecer excepciones en el caso de los miembros de las delegaciones nacionales menos numerosas).

El Presidente, tras oír a la Mesa, designa 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 puede pedir a una o varias comisiones que emitan un dictamen complementario. La comisión designada para elaborar el dictamen principal es la única competente para presentar un dictamen al Comité. No obstante, deberá presentar como anexo a su dictamen los dictámenes complementarios emitidos, en su caso, por otras comisiones.

Cada comisión designa, a propuesta de su presidente, un ponente para cada proyecto de dictamen. En caso de urgencia, el Comité puede nombrar a un ponente general.

Los dictámenes aprobados por unanimidad en la comisión pueden ser adoptados en el Pleno mediante votación sin debate. En caso de urgencia, y cuando la comisión competente se haya pronunciado por unanimidad, el proyecto de dictamen podrá ser transmitido al Consejo y a la Comisión a título informativo, siendo sometido al Pleno siguiente para su aprobación sin debate.

III. EL TRATADO DE AMSTERDAM Y LA FRUSTRACIÓN DE LAS ASPIRACIONES REGIONALES

Diversos documentos (resoluciones, informes o declaraciones) adoptados por el Comité de las Regiones en el contexto de la CIG 96 —cuyas líneas generales se expondrán a continuación— son especialmente significativos por cuanto expresan la voluntad de los entes regionales y locales de los Estados miembros de participar activa y decisivamente en las grandes orientaciones políticas de la Unión Europea³⁰. Se trata

²⁹ El Comité de las Regiones consta de ocho comisiones y de cuatro subcomisiones: Comisión de Desarrollo Regional, Desarrollo Económico, Finanzas locales y regionales (Subcomisión de Finanzas locales y regionales); Comisión de Gestión del Espacio, Agricultura, Caza, Pesca, Bosques, Mar y Montaña (Subcomisión de Turismo y Espacio Rural); Comisión de Transporte y Red de Comunicaciones (Subcomisión de Telecomunicaciones); Comisión de Políticas Urbanas; Comisión de Gestión del Territorio, Medio Ambiente y Energía; Comisión de Educación y Formación; Comisión de Europa de los Ciudadanos, Investigación, Cultura, Juventud y Consumidores (Subcomisión de Juventud y Deportes); Comisión de Cohesión económica y social, Política social y Salud pública.

³⁰ Al respecto cfr. *in extenso* C. PELLISÉ DE URQUIZA, «El Comité de las Regiones, órgano político de los poderes locales en la estructura institucional de la Unión Europea», en T. FONT I LLOVET (dir.), *Anuario del Gobierno Local 1997*, 3.ª ed., Madrid, 1997, pp. 615 ss. Resulta imprescindible remitirse a este trabajo para profundizar en el análisis de los documentos citados.

de documentos elaborados por iniciativa propia del Comité de las Regiones (ninguno de ellos se enmarca en procedimientos legislativos iniciados por las instituciones comunitarias) con el objeto de dotar de mayor presencia al elemento regional y local en la Unión Europea y de destacar el papel principal de estos entes en la corrección de su déficit democrático. De ahí que el Comité de las Regiones se entienda a sí mismo como el lazo natural entre la Unión Europea y los ciudadanos de sus regiones y ciudades.

1. Resolución sobre el «Año europeo de la democracia local y regional», adoptada por el Comité de las Regiones en su 151 Pleno de los días 13 y 14 de noviembre de 1996

Esta resolución propone proclamar el año 1998 como «Año europeo de la democracia local y regional» y establecer un programa de actividades a nivel local y regional en relación con el mismo. En este sentido, insta a la Comisión a que presente una propuesta de Decisión del Consejo para la aplicación de la misma.

Los objetivos de la iniciativa son, en lo esencial, los siguientes:

- lograr que los ciudadanos europeos sean más conscientes de la importancia de la democracia regional y local como una de las piedras angulares de la Unión y animarles a que participen en ella;
- desarrollar la democracia local y regional, permitiendo por ejemplo que tengan acceso a sus órganos las personas y grupos que no tienen suficientes oportunidades de hacerlo, especialmente los jóvenes, los inmigrantes y las mujeres;
- lograr que los jóvenes conozcan mejor las Administraciones locales y regionales;
- fomentar la incipiente cooperación entre las autoridades regionales y locales y las instituciones europeas;
- demostrar el compromiso de las instituciones locales y regionales democráticamente elegidas hacia una Unión democrática, descentralizada y abierta;
- ilustrar el significado de la cooperación local como aportación importante a la realización de una «Europa de los ciudadanos».

2. El Informe del Comité de las Regiones sobre «Los poderes regionales y locales, actores de la Unión política de Europa», presentado a la Conferencia sobre el Parlamento Europeo y los poderes locales y regionales para una Europa democrática y solidaria (2 y 3 de octubre de 1996). La incorporación de sus principales contenidos a la Declaración final de dicha Conferencia, titulada «El Parlamento Europeo y los entes territoriales de la Unión Europea por una Europa democrática y solidaria»

El citado informe fue uno de los dos presentados por el Comité de las Regiones (el otro versaba sobre el futuro de la cohesión económica y social) a la Conferencia

sobre el Parlamento Europeo y los poderes locales y regionales para una Europa democrática y solidaria (2 y 3 de octubre de 1996), organizada en el marco de la creciente cooperación entre el Parlamento y el Comité por la Comisión parlamentaria de Política Regional. Este informe recoge, a su vez, las peticiones de la *Declaración del Comité de las Regiones a la atención de la Conferencia Intergubernamental*, adoptado en Catania el 8 de marzo de 1996.

Los principales contenidos del informe del Comité fueron incorporados a la Declaración final de la Conferencia Parlamento Europeo-Comité de las Regiones, titulada «El Parlamento Europeo y los entes territoriales de la Unión Europea por una Europa democrática y solidaria». Entre otras muchas cuestiones que son objeto de declaraciones y manifestaciones institucionales conjuntas por parte del Parlamento y del Comité de las Regiones³¹, se dirige también en ella a la Conferencia Intergubernamental una serie de reivindicaciones de fortalecimiento del Comité de las Regiones como condición indispensable para la consolidación de su papel de representación política de los entes territoriales. Tales reivindicaciones se recogen en el apartado 14.º de la Declaración y son las siguientes:

- a) el reconocimiento de su autonomía en materia de organización y presupuesto;
- b) la exigencia de que sus miembros sean titulares de un mandato electivo o políticamente responsables ante una Asamblea democráticamente elegida;
- c) la extensión de sus competencias a la consulta por el Parlamento Europeo (objetivo éste que recoge ahora el Tratado de Amsterdam; *vid. supra*);
- d) una ampliación del número de materias sobre las que debe ser consultado el Comité de las Regiones (en particular, en los ámbitos del empleo, la formación profesional, la política social, el medio ambiente y la energía);
- e) la concesión del derecho a dotarse de un reglamento propio (de acuerdo con las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam, se elimina ahora el requisito de su previa aprobación unánime por el Consejo; *vid. supra*).

³¹ Entre otras reivindicaciones, cabe destacar las siguientes: refuerzo de la legitimidad democrática de la Unión Europea a través de una mayor participación e integración de las regiones y de los poderes locales en las estructuras institucionales y en las diferentes políticas de la Unión (apdo. 1.º); refuerzo de los principios del federalismo, del regionalismo y de la autonomía local (apdo. 2.º); redefinición del principio de subsidiariedad que prevea expresamente su aplicación a los entes regionales y locales en función de las competencias que les incumban conforme al Derecho interno del Estado miembro (apdo. 4.º); inclusión en el Tratado como principio general del Derecho comunitario del principio de autonomía local, tal como se lo define en la Carta Europea de la Autonomía Local (apdo. 7.º); reconocimiento del principio de autonomía regional a semejanza de su equivalente a nivel local, tal como se lo define en la Carta Europea de la Autonomía Local (apdo. 8.º); inclusión del principio de cooperación en el Tratado (apdo. 11.º); petición a los Estados miembros para que aquellos cuyo ordenamiento constitucional reconozca unas regiones dotadas de poderes legislativos faciliten la aplicación efectiva del art. 146 TCE en el sentido de establecer los mecanismos institucionales nacionales adecuados para permitir la participación efectiva en las reuniones del Consejo de las Comunidades de miembros de los órganos de gobierno regionales (apdo. 12.º)

- f) la incompatibilidad de un mandato del Comité de las Regiones con uno de diputado en el Parlamento Europeo (también esta reivindicación ha sido recogida en el Tratado de Amsterdam; *vid. supra*).
- g) la concesión del derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en defensa de sus propias competencias.

3. El Informe del Comité de las Regiones sobre «Gobierno regional y local en la Unión Europea», debatido en la 14.ª sesión plenaria del día 18 de septiembre de 1996

Este informe constituye una continuación del dictamen aprobado en noviembre de 1995 sobre la *Evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la Unión Europea para las entidades regionales y locales*.

En estos informes el Comité de las Regiones parte de la base de que una condición previa para una aplicación eficaz de las iniciativas de la UE es que se disponga de los recursos financieros y administrativos necesarios a nivel regional y local cuando, como sucede cada vez con mayor frecuencia, la ejecución de dichas iniciativas en el ámbito interno de los Estados miembros compete a los entes regionales y/o locales. El conocimiento por parte de la UE de las consecuencias financieras y administrativas de sus actos legislativos para tales entes, así como de su naturaleza, estructura, competencias y sistema de financiación en cada Estado miembro se considera, pues, un elemento clave en el proceso de mejora de la eficacia en la UE. De ahí la necesidad de que la UE conozca en profundidad los distintos sistemas de gobierno regional y local en los Estados miembros y la reivindicación de una mayor implicación de los entes territoriales subestatales en los procesos decisorios comunitarios.

Al mismo tiempo, el informe insiste en la idea de profundizar en la descentralización de los procesos de toma de decisiones como vía para ahondar en la necesaria democratización de la UE. Sobre esta base se asienta el papel fundamental que se asigna a los entes regionales y locales como factores esenciales de corrección del déficit democrático de la UE.

4. La Declaración Final de la Cumbre Europea de las Regiones y Ciudades, celebrada en Amsterdam el 15 y 16 de mayo de 1997

Los presidentes de las regiones y los alcaldes de las ciudades y municipios de Europa se reunieron en la Cumbre de Amsterdam el 15 y 16 de mayo de 1997 con el objeto de emitir una declaración en relación con la revisión del Tratado de la Unión Europea y de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas acordada en dicha cumbre.

La declaración final de la cumbre europea de las regiones y ciudades recoge, una vez más, y profundiza en las reivindicaciones ya formuladas en el informe del Comité

de las Regiones sobre «Los poderes regionales y locales, actores de la Unión política de Europa» y que, como se dijo, habían sido asumidas igualmente en la declaración final de la *Conferencia del Parlamento Europeo y los poderes locales y regionales por una Europa democrática y solidaria*, celebrada el 2 y 3 de octubre de 1996 (*vid. supra* III.2.).

En particular, los presidentes de las regiones y los alcaldes de las ciudades y municipios de Europa declaran querer «contribuir a la creación de una unión política de los pueblos de Europa en la que las decisiones se tomen en el nivel más idóneo y más próximo posible al ciudadano, de conformidad con el principio de subsidiariedad. Cuanto más participen las regiones, las ciudades y los municipios —prosigue la declaración— en la construcción europea, mejor podrán desempeñar, en concertación con los parlamentarios europeos, el papel de mediadores ante el ciudadano». En este sentido, los entes regionales y locales europeos insisten en que «la existencia de regiones responsables y de entes locales autónomos es la condición esencial para una Europa promotora de la unidad y garante de la diversidad cultural. Las regiones y los municipios —añade la declaración— son la respuesta necesaria y el complemento indispensable a la globalización y la europeización. Son el espacio donde los ciudadanos encuentran una identidad, un sentimiento de pertenencia y de seguridad».

Las regiones, ciudades y municipios concluyen, así, reclamando «más Europa, pero también más regiones, más ciudades y municipios, y más proximidad».

5. Recapitulación

Como es sabido, sin embargo, el Tratado de Amsterdam ha respondido apenas —si dejamos de lado las escasas y, en términos relativos, poco importantes modificaciones de carácter puntual introducidas en la regulación del Comité de las Regiones, y a las que ya se ha aludido anteriormente (a saber: extensión de sus competencias a la consulta por el Parlamento Europeo; concesión del derecho a dotarse de un reglamento propio; e incompatibilidad de un mandato del Comité de las Regiones con uno de diputado en el Parlamento Europeo)— a las expectativas de los entes regionales y locales de verdadera profundización en la dimensión regional y local de la Unión Europea a través de, entre otros objetivos, la aplicación del principio de subsidiariedad en interés, también, de la autonomía regional y local, la garantía institucional de esta autonomía frente a las intervenciones de la Unión Europea y, en fin, el reconocimiento del derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia tanto al Comité de las Regiones como a cada una de las regiones dotadas de competencias legislativas.

IV. LA FRUSTRACIÓN DE LAS ASPIRACIONES REGIONALES: EL TRATADO DE NIZA

Las aspiraciones regionales de mayor calado, recién aludidas, tampoco han sido acogidas por el Tratado de Niza, celebrado en diciembre de 2000. En efecto, éste ape-

nas incorpora novedades a la regulación del Comité de las Regiones, siendo todas ellas, en lo esencial, de un alcance menor. Concretamente, se trata de las siguientes:

- En primer lugar, el Tratado, si bien no modifica por ahora ni el número (222) ni el reparto por Estados miembros de los miembros del Comité, sí prevé que en lo sucesivo el *número de sus miembros no excederá de trescientos cincuenta* (art. 263, párrafo segundo, TCE). Aun así, este límite no se alcanza siquiera con los miembros previstos para los nuevos Estados miembros.
- En segundo lugar, el Tratado establece explícitamente que en lo sucesivo los *miembros del Comité de las Regiones deberán ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local u ostentar responsabilidad política ante una asamblea electiva* (art. 263, párrafo primero *in fine*, TCE). Aunque este requisito se venía cumpliendo ya en la práctica en la amplia mayoría de los casos, es éste el único cambio sustantivo de cierta importancia que introduce el Tratado de Niza, por cuanto entraña una apuesta por consolidar el relieve político, institucional y democrático de los miembros del Comité de las Regiones.
- Por último, el Tratado suprime la exigencia de unanimidad para el nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones. Según la nueva redacción dada al artículo 263 TCE, «el Consejo, *por mayoría cualificada*, adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro». Asimismo, el Tratado establece que «al término del mandato mencionado en el párrafo primero en virtud del cual hayan sido propuestos, el mandato de los miembros del Comité concluirá automáticamente y serán sustituidos para el período restante de dicho mandato según el mismo procedimiento».