

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL COMITE DE LAS REGIONES Y SU FUNCION EN EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA UNION EUROPEA.

Por MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ

I. EL HECHO REGIONAL EN LOS ACUERDOS DE MAASTRICHT.

En sus esfuerzos por afianzar su posición en tanto que actores involucrados en el proceso de construcción europea, las regiones habían conseguido antes de Maastricht discretos resultados —con éxito desigual, no obstante, dadas las diferencias en la estructura político-administrativa de los diferentes Estados miembros de la Comunidad Europea y, por ende, la diversa disposición de éstos a aceptar una presencia regional sólida en aquel proceso—, bien pugnando en el plano interno por consolidar su participación en las fases ascendente y descendente de aplicación del Derecho comunitario, bien ensayando, en una proyección *ad extra*, diversas vías de inserción en los circuitos políticos comunitarios como medio para influir en los procesos decisorios de la C.E. (participación en ciertos órganos consultivos en el marco de la política regional, conducción del diálogo regiones-C.E. a través de la actuación de las organizaciones interregionales europeas, creación de *lobbies* públicos destacados en Bruselas bajo la forma de oficinas comerciales o de información, etc.) (1).

(*) Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid.

(1) Ver, en relación con los aspectos de la participación en órganos de la política regional y de la inserción en asociaciones interregionales vinculadas con Bruselas, J. M. SOBRINO HEREDIA, «Participación de las regiones en la política regional comunitaria», en *Noticias C.E.E.*, n.º 38, marzo de 1988, págs. 123-143.

Sin entrar aquí a valorar la entidad de los logros, Maastricht viene sin duda a añadir un *plus* en ese avance regional hacia la consecución de un espacio político y jurídico de participación activa en la tarea de construcción de una Unión Europea. Y ello a través de varias vías: 1) la consagración del principio de subsidiariedad, principio de sustancia federal que, aunque en el Tratado de la Unión Europea (T.U.E.) parece constreñirse a la regulación de las relaciones competenciales entre la C.E. y sus Estados miembros (art. 3 B T.C.E.), es susceptible de incluir el flanco de las regiones en el marco de unas relaciones triangulares entre los niveles de poder supranacional, estatal y regional (2); 2) la posibilidad abierta para las regiones, en virtud del art. 146 T.C.E. en su nueva redacción, de que representantes suyos ostenten la representación estatal en el Consejo cuando en el seno de éste se traten cuestiones pertenecientes a la competencia regional; 3) la toma en consideración, a través de actos de Derecho derivado basados en disposiciones específicas del Tratado (así, el art. 128 T.C.E. en lo que se refiere a la política cultural y los arts. 130 A a 130 E en relación con el objetivo de la cohesión económica y social), de los intereses de las regiones, facilitando a éstas su participación en el desarrollo y la ejecución de las correspondientes políticas; 4) el encaje institucional de esos intereses regionales mediante la creación de un órgano nuevo, el Comité de las Regiones, con funciones consultivas (arts. 4 y 198 A a 198 C T.C.E.).

Precisamente a este órgano vamos a dedicar las consideraciones que siguen, no sin antes destacar la importancia del hecho de su inserción en el entramado institucional comunitario —ciertamente con una posición modesta, compartida con el ya existente Comité Económico y Social (C.E.S.)— en virtud de un acto constitucional de Derecho originario de la entidad del T.U.E. Sin perjuicio de que el alcance real de este hecho sólo podrá medirse después de transcurrido cierto tiempo de aplicación del Tratado de Maastricht —siendo de advertir aquí que el Comité de

(2) De hecho, y en defensa de esa inclusión del flanco regional en el ámbito de aplicación del principio de subsidiariedad —inclusión reivindicada por las regiones desde foros como la Asamblea de las Regiones de Europa (A.R.E.) y propugnada por el Gobierno de la R.F.A. en los trabajos preparatorios de la C.I.G. de Maastricht y en la Conferencia misma—, se suele insistir en la puesta en relación del art. 3 B T.C.E. con el art. A T.U.E. según el cual en esa Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa que los Estados partes en el Tratado pretende crear, «las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos». Cfr. B. VILÁ COSTA, «El problemático proceso de integración comunitaria: ¿Qué modelo para Europa?», en *Anuario C.I.D.O.B.*, 1991, pág. 150.

las Regiones está pendiente aún de celebrar su sesión constitutiva—, puede decirse ya que la instalación jurídica de este órgano de representación regional, unida a otros factores como el cambio en la redacción del art. 146 T.C.E., viene a reforzar las vías de influencia de los entes regionales y locales (3) en los procesos decisorios de la C.E., e incluso a proveer un cauce para fortalecer en el plano interno el hecho regional en aquellos Estados —por ejemplo, Francia— en que las regiones están empezando a adquirir peso político (4). Sin exagerar se ha podido decir que la creación en virtud del Tratado de Maastricht de este nuevo órgano es el avance cualitativo más importante operado en la C.E. en lo que al hecho regional se refiere, constituyéndose, por decirlo así, en el buque insignia del mismo (5).

II. HACIA LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO COMUNITARIO DE REPRESENTACIÓN REGIONAL

1. *El estado de la cuestión antes de Maastricht*

La presión de las regiones a través de asociaciones de alcance europeo como la Asamblea de las Regiones de Europa (A.R.E.) o el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (C.C.R.E.) conduciría a la creación oficial (6), mediante decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988 (7), de un Consejo consultivo de los entes regionales y locales. Aparte

(3) Fallido el intento de las regiones de conseguir un órgano de exclusiva composición regional, el Tratado de Maastricht —fruto de una negociación política en la que participaban Estados carentes de instancias regionales en sentido propio o con un grado de regionalización débil o incipiente— configura al Comité de las Regiones como un órgano «compuesto por representantes de los entes regionales y locales» (art. 198 A T.C.E.).

(4) Ver en este sentido G. SCHAEFER, «Regions in the Policy Process of the EC —Reflections on the Innovations of the Maastricht Treaty», en *EIPASCOPE* (European Institute of Public Administration ed.), n.º 1993/3, pág. 10.

(5) Así se pronuncia J. L. DE CASTRO RUANO en su obra *La emergente participación política de las Regiones en el proceso de construcción de la Unión Europea* (tesis leída el 10 de febrero de 1993 en la Facultad de Ciencias Sociales y de la Información de la U.P.V., pág. 536).

(6) Desde su creación *de facto* en abril de 1977 venía funcionando con carácter oficioso —al no haber podido alcanzar un reconocimiento oficial— un órgano bajo la denominación de «Comité consultivo de las instituciones locales y regionales de los Estados miembros de la C.E.». Cfr. J. M. SOBRINO HEREDIA, trabajo citado *supra* en nota (1), págs. 134-135.

(7) Decisión de la Comisión 88/487/CEE. D.O.C.E. n. L 247, de 6 de septiembre de 1988. El texto puede consultarse en esta Revista, Vol. 15, N. 2, 1988, págs. 683-687.

de su falta de independencia en tanto que órgano adjunto a la Comisión (art. 1 de la decisión citada), destacan entre los rasgos de este órgano la inclusión en su seno de entes regionales y locales —con la consecuencia, p.e., de la creación de dos secciones integradas respectivamente por representantes de unos y otros entes (art. 5)—, la concentración de sus funciones en cuestiones relacionadas con el desarrollo regional y en especial con la política regional de la C.E. (art. 2), el carácter no preceptivo de sus dictámenes —«La Comisión podrá consultar al Consejo consultivo...» (art. 2)—, el reducido número de sus miembros —cuarenta y dos, correspondiendo la mitad a expertos en cuestiones de desarrollo de las regiones y la otra mitad a expertos en cuestiones de desarrollo de los municipios y de los entes existentes en un nivel intermedio entre los municipios y las regiones (art. 3.1)— y su designación por la Comisión a propuesta, no de los Estados, sino de tres relevantes asociaciones de colectividades territoriales (A.R.E., I.U.L.A. y C.C.R.E.) (art. 3.2).

No se sintieron satisfechas las regiones con la creación de este órgano consultivo, sobre todo por su carácter subordinado respecto de una de las instituciones de la C.E. (lo que en la práctica restaría relevancia a su actuación) y por la no deseada compañía de los entes locales en su seno. Reflejo institucional de esa insatisfacción es la resolución adoptada por la A.R.E. el 6 de diciembre de 1990 sobre la participación institucional del nivel regional en el proceso decisorio de la C.E. (8). En ella se propugna la creación de un Consejo consultivo de las Regiones con estatuto independiente, en el que todos los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas estén representados —sobre la base de una ponderación de votos en su seno, con un total de 152 votos (9)—; en cuanto a las funciones y poderes del órgano propuesto, se prevé que, partiendo del presupuesto de la cooperación de las instancias regionales en la realización de los objetivos de la C.E. «en la medida en que sus derechos e intereses fundamentales puedan verse afectados», el Consejo de

(8) El texto de esta resolución, aprobado por la Asamblea General de la A.R.E. en su reunión de Estrasburgo de 5-6 de diciembre de 1990, está basado en un proyecto previamente adoptado por el Buró de la Asociación en Roma el 6 de septiembre de ese mismo año.

(9) Según la resolución, en la medida en que un Estado miembro tuviera más entidades regionales constitucionalmente reconocidas que votos de que dispone de acuerdo con la ponderación establecida, enviará representantes de todas esas entidades al Consejo de las Regiones.

las Regiones tiene la posibilidad de pronunciarse sobre todos los proyectos de la Comunidad, debiendo el Consejo o la Comisión, en el caso de que su posición se apartara del dictamen de éste órgano consultivo, comunicarle, a su petición, las razones de tal decisión. La propia resolución aboga por una modificación del art. 173 T.C.E.E. en orden a reconocer un derecho de recurso en nulidad ante el Tribunal de Justicia comunitario a favor del Consejo de las Regiones en caso de vulneración de sus derechos de participación o del principio de subsidiariedad.

En cuanto a las iniciativas de los gobiernos, procede apuntar para la historia que el adelantado en la defensa del encaje institucional del hecho regional en la C.E. fue el gobierno de la R.F.A., que en el contexto de los trabajos preparatorios de la C.I.G. sobre la Unión Política presentaría a principios de septiembre de 1990 una propuesta para la creación de un «órgano de intereses regionales de la Comunidad»; propuesta que en diversos aspectos (facultad del colegio consultivo de adoptar posiciones sobre cualesquiera medidas comunitarias que pudieran proponerse sobre la base del concepto de intereses regionales, justificación por parte del Consejo o de la Comisión de su eventual disociación del dictamen del órgano, *locus standi* ante el T.J.C.E. en defensa de su derecho de participación o en caso de violación del principio de subsidiariedad) guardaba gran semejanza con la ya citada propuesta de la A.R.E. (10).

Durante los debates previos al Consejo Europeo de Roma de 14-15 de diciembre de 1990, ya habían ido perfilándose las posiciones —a veces encontradas— de los gobiernos en lo tocante a la inserción institucional del hecho regional: algunos gobiernos, como el danés (11) y el belga, se alineaban con las tesis alemanas; otros, como el español y el italiano, se declaraban partidarios de que el asunto al menos se discutiera; el británico y el francés no ocultaban su contrariedad frente a la inclu-

(10) No debe olvidarse que el proyecto de resolución de la A.R.E. había sido adoptado por su Buró el 6 de septiembre de aquel año, sobre la base, por lo demás, de una propuesta de los representantes del *Land* Baden-Württemberg. Ver, sobre estos y otros aspectos de los precedentes de Maastricht, I. SÁNCHEZ AMOR, «La participación regional en las instituciones europeas. La creación del Comité de las Regiones», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1991*, Barcelona, 1992, págs. 306-320. esp. págs. 309-311.

(11) En un apartado sobre «Legitimación democrática» del memorándum presentado por este gobierno en octubre de 1990, se proponía crear un Comité «que dependiera del Consejo de Ministros, al mismo nivel que el Comité Económico y Social, que permitiera consultar a las regiones antes de que el Consejo se pronuncie». *Apud* I. SÁNCHEZ AMOR, *op. cit.*, pág. 311.

sión de cualquier referencia a la cuestión regional; y los restantes, en fin, se reservaban su posición. En aquellos momentos, pues, la propuesta de la R.F.A. no parecía suscitar un gran entusiasmo, y, ante la alternativa de crear un órgano de representación regional *ad hoc* o incrustar a las regiones en el ya existente Comité Económico y Social, la mayoría de las delegaciones —incluida tal vez la española— parecían más inclinadas a esta segunda opción.

Por su parte, el Parlamento Europeo no dejaría de explicitar de nuevo en esta ocasión su postura favorable al reforzamiento de la presencia de las regiones en la C.E. Así, en su resolución de 22 de noviembre de 1990 sobre las Conferencias intergubernamentales en el marco de la estrategia del Parlamento Europeo para la Unión Europea (12), proponía la creación, en virtud del futuro Tratado, de un Comité de las Regiones y Entidades Locales de la C.E., de carácter consultivo y con facultades para emitir dictámenes, a petición de cualquiera de las tres instituciones participantes en el proceso decisorio, sobre cuestiones «que tengan repercusiones en los asuntos regionales o que entren dentro del ámbito de competencia de las regiones», estando dotado a la vez de un poder de iniciativa en relación con cuestiones de interés para las regiones. Y, en una nueva resolución de 12 de diciembre de 1990 sobre las bases constitucionales de la Unión Europea (13), esta institución insistía en la creación de ese órgano *ad hoc*, que debería tener carácter consultivo y estar «compuesto por miembros de los órganos elegidos a escala regional o local», quedando para un ulterior desarrollo legal la fijación de las modalidades de su constitución y de su funcionamiento.

De un modo un tanto circunspecto —dadas las dificultades que encontraba el tema—, el Consejo Europeo, en su reunión de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990 (Roma II) venía a recoger en sus Conclusiones, bajo el epígrafe «Legitimidad democrática», la idea de la inserción institucional de los intereses regionales y locales, limitándose a «tomar nota» de la particular importancia concedida por algunos Estados miembros a la necesidad de estudiar «procesos apropiados» para las consultas con las instituciones regionales o locales en lo que se refiere a determinadas políticas comunitarias (14).

(12) D.O.C.E. n.º C 324, de 24 de diciembre de 1990.

(13) D.O.C.E. n.º C 19, de 28 de enero de 1991.

(14) El texto de las Conclusiones puede consultarse en esta Revista, Vol. 18, n.º 1, 1991, págs. 383-403.

2. *Las negociaciones de Maastricht*

Al iniciarse los trabajos de la C.I.G. sobre la Unión Política, se les presentaban a las delegaciones estatales diversas alternativas en relación con la creación del órgano regional avizorado en las discusiones pre-Maastricht (15). Así, y en lo que concierne al estatuto del órgano, cabía la posibilidad, bien de optar por una instancia consultiva ante la Comisión —retocando tal vez el Consejo Consultivo creado en 1988 por esta institución a fin de ampliar su reclutamiento y hacer obligatoria su consulta en determinadas materias—, bien de crear un órgano totalmente independiente, bien, en fin, de adosar al C.E.S., que incluye ya en su seno una sección responsable de cuestiones de desarrollo regional, un órgano de representación de los intereses regionales y locales consagrado a las cuestiones afectantes a esos entes. En cuanto al papel que correspondería al órgano regional, se abrían asimismo alternativas tanto en lo concerniente al ámbito de su actividad (sólo cuestiones relativas al desarrollo regional o, más en concreto, a la política regional de la C.E.; cuestiones pertenecientes a ámbitos en los cuales, en uno o varios Estados miembros, las regiones poseen una competencia exclusiva o principal) como en lo concerniente a la naturaleza de esa actividad (carácter sólo consultivo o también de iniciativa legislativa; consulta facultativa u obligatoria —y, en este caso, opción entre que la consulta obligatoria resulte de una referencia explícita en los correspondientes artículos del Tratado o resulte de la aplicación de un criterio general—; posibilidad o no de que el órgano dé sus dictámenes por propia iniciativa). Finalmente, en lo que se refiere a la composición del órgano —punto éste álgido que había suscitado las más acusadas discrepancias—, se planteaban varias cuestiones: por una parte, había división de opiniones en cuanto a si los representantes destacados en el órgano debían tener o no la condición de electos en el nivel correspondiente y en cuanto a si esos representantes debían serlo sólo de las regiones o podrían incluirse en él —¿en qué proporción? ¿bajo qué fórmulas?— representantes de los entes locales *lato sensu* (municipales, de distrito, provinciales...); y, por otra parte, en relación con el modo de designación de los miembros del órgano, y partiendo de la hipótesis de que sería

(15) Una exposición de esas alternativas se contiene en un «non-paper» de 13 de febrero de 1991 distribuido en la C.I.G. sobre la Unión Política bajo la referencia UP/19/91. En dicha exposición nos apoyamos para las observaciones que siguen en texto.

el Consejo el que procedería a la designación, se trataba de elegir entre varias opciones: ajustarse al procedimiento seguido respecto del C.E.S. (según el cual los Estados miembros proponen las listas de candidatos, confeccionando cada uno de ellos una lista que contenga doble número de candidatos que puestos atribuidos a sus nacionales), inspirarse en el procedimiento aplicable al Consejo consultivo de los entes regionales y locales (donde los miembros son designados a propuesta conjunta de la A.R.E., la I.U.L.A. y el C.C.R.E.), o prever la asociación de otras instituciones (el Parlamento Europeo y/o la Comisión) al procedimiento de la designación.

La opción, propugnada por el C.E.S. (16), de crear en su seno, bien una sección de las regiones y entidades locales, bien un órgano diferenciado, iba a concretarse en una propuesta de creación ante el C.E.S. de un Comité de las Regiones que estaría integrado por 158 ó 42 miembros (alternativas I y II, respectivamente) designados sobre la base de las listas presentadas por los Estados al Consejo, y que sería consultado por éste o por la Comisión en los casos previstos en el Tratado (proponiéndose en concreto los de cohesión económica y social —con dudas respecto del F.E.O.G.A., sección orientación, y del F.S.E.— y redes transeuropeas) o en todos aquellos casos en que aquellas instituciones lo consideraran oportuno (17).

La alternativa favorable a establecer un órgano consultivo que sería trasunto del Consejo Consultivo creado en 1988 era, por supuesto, defendida por la Comisión, que en una propuesta de texto articulado de 8 de julio de 1991 sobre la creación de un Comité de las Regiones y de las Colectividades Territoriales (*sic*) (18) sugería que este nuevo órgano, destinado a asistir a la Comisión, constaría de 155 puestos de designación estatal —correspondiendo 24 a la R.F.A., Francia, Italia y el Reino Unido, 18 a España, 8 a Holanda, 7 a Bélgica, Grecia y Portugal, 5 a Dinamarca e Irlanda y 2 a Luxemburgo—, *debiendo* ser consultado por la Comisión sobre cualquier proyecto de proposición de ley relativo a la política regional de la Unión, y *pudiendo* serlo en relación

(16) Ver al respecto *Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats membres —Union Politique—*, doc. UP/49191.

(17) Ver al respecto el «non-paper» de fecha 21 de mayo de 1991 sobre «Comité Económico y Social—órgano regional» (incluyendo una propuesta articulada), *Conférence*, doc. UP/49/91.

(18) *Conférence....*, doc. UP/1828/91.

con cualquier cuestión con incidencia en el desarrollo regional y más particularmente en la elaboración y ejecución de la política regional de la Unión, incluidas aquí las implicaciones regionales y locales de las otras políticas de la Unión.

La opción de crear un órgano consultivo independiente aparecía apadrinada por la delegación de la R.F.A., que, en la línea de sus propuestas iniciales durante los trabajos preparatorios, presentaría a la C.I.G. el 20 de marzo de 1991 un proyecto (19) para la creación de un Comité de las Regiones que sería obligatoriamente consultado por el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo sobre cuestiones concernientes al desarrollo regional y a la política regional de la C.E., pudiendo en los demás casos pronunciar su opinión por propia iniciativa. En el mismo documento se venía a reiterar la obligación de las instituciones consultantes, en caso de que decidieran separarse de la opinión del Comité, de comunicar a éste las razones de tal decisión, así como el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia por violación de sus derechos de participación o del principio de subsidiariedad.

¿Cuál era, entre tanto, la posición española? Aparentemente favorable en un principio a la opción consistente en abrir una puerta a las regiones y entes locales en el C.E.S., fue decantándose en el curso de las negociaciones en pro de la creación de un órgano independiente, si bien, por un lado, no ocultaba su preocupación por el hecho de que dentro de él las voces de aquellas regiones que son las principales destinatarias de la política regional de la C.E. pudieran verse sofocadas por las de otras no tan necesitadas — con la consecuencia de que dicho órgano estuviera sirviendo de hecho a la estrategia de los países sin regiones de objetivo 1 con vistas a desvirtuar en su propio beneficio las orientaciones futuras de la política regional—, y, por otro lado, no estaba dispuesta a aceptar la parte de la propuesta alemana que propugnaba un *ius standi* de ese órgano ante el T.J.C.E., sobre todo en lo referente a los supuestos de violación del principio de subsidiariedad, lo que a los ojos de la delegación española suponía la reintroducción en los debates por la puerta falsa de la cuestión de la proyección regional de este principio.

En esa progresiva adscripción de la delegación española a la opción por el órgano consultivo independiente no dejó de intervenir el diálogo político interno. En una reunión del Grupo de Coordinadores de la

(19) Conférence..., doc. UP/1775/91.

Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas celebrada a principios de 1991 los representantes estatales habían propuesto a las Comunidades Autónomas la adopción de una posición conjunta de todas ellas sobre la representación regional en la C.E. Tal posición conjunta llegaría a traducirse en un acuerdo a 16 —excluida la representación vasca— sobre un Documento de trabajo en el que se proponía que el órgano cuya creación se estaba discutiendo en la C.I.G. tuviera las siguientes características: ser de representación exclusiva de las regiones; ser independiente de las instituciones y órganos de la C.E.; tener en cuenta los diversos grados de autonomía regional de cada Estado miembro; ser de carácter consultivo, con poder para emitir dictámenes preceptivos y formular propuestas ante las instituciones comunitarias; poseer competencias en las materias atribuidas a la C.E. que sean de interés para las regiones; y disponer de medios económicos y administrativos adecuados para llevar a cabo su actividad (20). Con unos ligeros retoques —entre ellos, uno precisando como ámbitos en los que debería centrarse la actividad consultiva del nuevo órgano la política regional y las repercusiones regionales de las otras políticas comunitarias—, el documento se consideró apto para ser elevado a la Conferencia Sectorial; y, aunque la reunión de ésta para discutir el texto no llegaría a celebrarse, el hecho es que, según se pudo decir, «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...» (21). Y ello sin contar con que en el marco parlamentario se procedía a aprobar en el mes de noviembre por parte de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Generales un informe en el que se apoyaba «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» (22).

En la C.I.G., la solución que acabaría triunfando en Maastricht se conseguiría a partir de un «proyecto de propuesta común» germano-fran-

(20) En relación con el contenido y el proceso de elaboración de esta propuesta en el seno de la Conferencia Sectorial, y en general, con el proceso de definición paulatina de la posición española, ver la documentada exposición de I. SÁNCHEZ AMOR en su trabajo citado *supra* en nota (10), págs. 313 y ss.

(21) I. SÁNCHEZ AMOR, *op. cit.*, pág. 315.

(22) *Op. cit.*, pág. 316.

co-española introducido en octubre por la delegación de la R.F.A. en la palestra de la negociación. Una vez depurado este proyecto —con la supresión de la proposición de un *addendum* al art. 173 T.C.E. relativo al *ius standi* del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia (23), y con alguna variante en cuanto a la determinación de las cuestiones respecto de las cuales sería preceptiva la consulta al Comité (24)—, se pudo obtener una propuesta transaccional germano-española que, aun representando una solución avanzada, contenía concesiones (inclusión de los representantes de los entes locales, supresión de la cuestión del *ius standi*, no mención del Parlamento Europeo entre las instituciones que deben o pueden, según los casos, solicitar dictamen al Comité, etc.) susceptibles de lograr la aceptación de los Estados reticentes. Dicha propuesta, presentada en el seno de la C.I.G. en noviembre, venía acompañada por otras iniciativas, como la segunda Conferencia de las Regiones de la C.E. organizada por el Parlamento Europeo y celebrada aquel mismo mes, en cuya declaración final se insistía, entre otras cosas, en la importancia de crear un Comité de las Regiones y la conveniencia de que las regiones pudieran participar en los trabajos del Consejo cuando en el correspondiente ordenamiento estatal la competencia correspondiera a la región (25).

El desenlace, en fin, de las negociaciones llevadas a cabo en la C.I.G. fue la introducción en virtud del Tratado de la Unión Europea, por acuerdo del Consejo Europeo celebrado en Maastricht los días 9 y 10 de diciembre de 1991, de una serie de disposiciones del T.C.E. (arts. 4, 198 A a 198 C) reguladoras del Comité de las Regiones.

(23) En lo que se refiere a la posición *ad intra* de los órganos del Gobierno español, en tanto el Ministerio para las Administraciones Públicas restaba importancia a la posibilidad de que el Comité recurriera los actos del Consejo o de la Comisión que supusieran vulneración del principio de subsidiariedad —basándose en lo reducido de esa posibilidad dado lo excepcional de los casos en que el nuevo órgano podría invocar en la práctica supuestas violaciones del principio—, el Ministerio de Asuntos Exteriores se oponía de plano a tal posibilidad, razonando que, una vez establecido que el principio de subsidiariedad opera sólo en el plano de las relaciones entre la C.E. y los Estados miembros, el reconocer una legitimación activa al Comité en relación con supuestas violaciones de dicho principio supondría dar una voz indirecta a las regiones en el debate sobre si una acción debe realizarse por los Estados o por la propia Comunidad.

(24) Por el lado español el Ministerio para las Administraciones Públicas había sugerido añadir a las cuestiones que se indicaban en el proyecto de propuesta alemán otras como el medio ambiente, la protección de los consumidores, el turismo y la asistencia social.

(25) Ver sobre esto I. SÁNCHEZ AMOR, *op. cit.*, pág. 318.

III. EL COMITÉ DE LAS REGIONES EN EL TRATADO DE MAASTRICHT.

1. *La naturaleza del nuevo órgano*

Como ya hemos visto, la apuesta final de Maastricht fue por un órgano independiente de carácter consultivo que, al igual que el Comité Económico y Social, asistirá al Consejo y a la Comisión (art. 4 T.C.E.).

Se abandona así la idea de un órgano vinculado a alguna de las instituciones y, por supuesto, la de una estructura dependiente del C.E.S. Esta idea, en concreto, no contaba con la aceptación de las regiones, que, con razón, se oponían a todo intento de ubicar dentro de un solo órgano a representantes regionales electos y a representantes profesionales en una simbiosis a todas luces *contra natura* (26); y, por otra parte, suponía relegar la participación regional en la estructura institucional de la C.E. y —algo en lo que pondría énfasis la delegación española— reforzar el carácter de órgano de representación orgánica del C.E.S. y por tanto acentuar su carácter político (27). Con todo, durante las discusiones de Maastricht la sombra del C.E.S. se había seguido proyectando sobre el debate en torno al futuro órgano regional incluso una vez abandonada la idea de hacer de éste una sección o dependencia suya, siendo consecuencia de ello, por una parte, la práctica equiparación en el T.C.E., *mutatis mutandis*, de las disposiciones reguladoras de uno y otro órgano (capítulos 3 y 4 del Título I dentro de la quinta Parte del Tratado), y por otra parte, la decisión, concretada en un Protocolo *ad hoc* añadido por el T.U.E., de incorporar al T.C.E. una disposición según la cual el C.E.S. y el Comité de las Regiones dispondrán de una estructura organizativa común.

Pero la existencia de estas correlaciones o puntos de contacto —que tienen incluso un reflejo funcional (art. 198 C T.C.E.)— no debe afectar ni a la independencia ni a la significación y relevancia del nuevo órgano regional dentro de la estructura institucional de la C.E. No sin razón el Parlamento Europeo, en su resolución de 23 de abril de 1993 sobre el Comité de las Regiones (28), se mostraba «preocupado por las

(26) En este sentido, J. L. DE CASTRO RUANO, obra citada *supra* en nota (5), págs. 537-538.

(27) En este sentido, J. Díez-Hochleitner, «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», en *Gaceta Jurídica de la C.E.*, Serie D, D-18, septiembre de 1992, págs. 91-92.

(28) D.O.C.E. n.º C 150, de 31 de mayo de 1993.

opiniones manifestadas por determinados Gobiernos que, al parecer, consideran al Comité de las Regiones como un mero apéndice del Comité Económico y Social y a sus miembros como funcionarios en comisión de servicios». Frente a ello, el Parlamento consideraba en esta misma resolución que el nuevo órgano regional debe concebirse «como un importante elemento en lo referente a la profundización de la descentralización y de la regionalización y a una mayor eficacia en la participación de los poderes regionales y locales, contribuyendo de este modo a disminuir el actual déficit democrático», y también, y sobre todo, como un elemento básico «en el proceso de constitución de la Unión Europea».

Otro aspecto a tener en cuenta es la naturaleza híbrida (29) del Comité de las Regiones en el sentido de no estar integrados en él sólo representantes regionales —según querrían las regiones agrupadas en la A.R.E.— sino también representantes locales, siguiéndose en este punto, pues, el modelo del Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales creado en 1988 (30). La presión de los entes locales a través de sus propias asociaciones (así, el C.C.R.E., que estuvo presente en los debates de la C.I.G.), pero sobre todo el hecho cierto de la gran diversidad dentro de la C.E. de las estructuras político-territoriales de los distintos Estados —careciendo incluso algunos de ellos de organización regional en sentido propio—, serían factores que habrían de conducir por fuerza a la solución acordada en el Tratado. Ello, como es obvio, no podía satisfacer a las regiones. De ahí que en una nueva estrategia, aceptando a regañadientes la presencia en el Comité de representantes de entes —colectividades, en la versión francesa— subregionales, consideraban ésta una solución provisional en espera, bien de la instauración del nivel regional en aquellos Estados en que éste no existe todavía, bien de una ulterior revisión

(29) Cfr. J. DÍEZ-HOCHLEITNER, *op. cit.*, pág. 92.

(30) La composición mixta y el carácter consultivo son, en efecto, características comunes a ambos órganos. No obstante, ya el presidente de la Comisión, Jacques Delors, había aclarado, en un discurso pronunciado en Bonn el 28 de abril de 1992, que el Comité de las Regiones no tiene nada que ver con el Consejo Consultivo, y que con el Comité de las Regiones lo que se pretende es «crear el inicio de una estructura con tres eslabones: la región, el Estado nacional y la Comunidad».

Por otra parte, ¿tiene razón de ser, una vez creado el nuevo órgano de representación de las colectividades territoriales, la subsistencia del Consejo Consultivo adscrito a la Comisión?

del Tratado que establezca por fin la exclusiva composición regional del Comité de las Regiones en consonancia con la propia denominación de éste (31).

Así, en sus «Proposiciones sobre la creación del Comité de las Regiones» acordadas en la reunión de Bonn de 22 de enero de 1993, la Asamblea General de la A.R.E. puntualizaba que dicho órgano «está compuesto exclusivamente por los representantes electos de las Regiones o por los miembros de los gobiernos regionales designados por éstos allí donde las Regiones existan, o por los representantes electos de las colectividades locales situadas en el nivel inmediatamente inferior al del Estado central hasta tanto no existan aún las Regiones en un Estado miembro». Puntualización que venía a reiterar la posición expresada con ocasión de la aprobación del T.U.E. por la propia Asamblea General en una resolución adoptada en su reunión de Mannheim de 4 de febrero de 1992, en la que ya los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas rechazaban cualesquiera interpretaciones del art. 198 A del Tratado que pusieran en tela de juicio aquel criterio.

Por su parte, el Parlamento Europeo no dudaría en defender desde un principio la idea de una representación, si no exclusiva, sí *prioritaria* de las regiones en el nuevo órgano. Así, en su ya citada resolución de 23 de abril de 1993, consideraba esencial a la hora de crear dicho órgano que se satisfagan, entre otras, las siguientes condiciones:

- que se garantice que sus miembros, tanto titulares como suplentes, sean cargos electos *de rango inmediatamente inferior al estatal y/o que dispongan de una legitimidad democrática directa ante una asamblea regional o local,*
- que, en los Estados miembros cuya estructura sea predominantemente regional, *estén representadas en él cada una de las regiones constitucionalmente reconocidas,*
- que se garantice una representación de los poderes regionales y locales *en función de su reconocimiento en el sistema institucional de los Estados miembros...*

(31) Según las propias regiones, nada objetarían ellas a la creación de un órgano de consulta separado, compuesto exclusivamente de representantes locales. En este sentido se pronunciaba, por ejemplo, el Honorable Jordi Pujol, en su doble condición de Presidente de la Generalitat de Cataluña y de presidente de la A.R.E., en una carta dirigida al Ministro español para las Administraciones Públicas con fecha de 6 de octubre de 1992.

Con posterioridad, el propio Parlamento reiteraría esa idea de la representación prioritaria regional, bien a través de informes como el de B. Boissière de 10 de junio de 1993 o el de M. Melis de 4 de noviembre de 1993, bien en nuevas resoluciones como la resolución (A3-0325/93) de 18 de noviembre de 1993 sobre «la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones» (32). En ésta, el Parlamento insiste en las condiciones recogidas en la resolución de 23 de abril de 1993, y declara en la parte de considerandos que los objetivos del T.U.E. se pueden conseguir con mayor eficacia gracias a la presencia en la C.E. de instituciones regionales autónomas, dotadas de poderes y recursos adecuados, y que el reconocimiento político del hecho regional operado en el Tratado representa un avance positivo tanto desde la perspectiva del enraizamiento de los entes territoriales en la construcción europea como de la posibilidad de dotar de una mayor eficacia a las políticas estructurales emprendidas por la Unión.

2. *La composición: los miembros del Comité de las Regiones*

A partir de la aceptación de la naturaleza híbrida —representación regional y local— del Comité de las Regiones, y recogiendo al pie de la letra la propuesta germano-española, el art. 198 A T.C.E. viene a establecer una repartición de los miembros del Comité —189 en total (33), con otros tantos suplentes— que podría parecer poco equitativa atendida la estructura organizativa regional de los diferentes Estados (34), pero que se explica sobre el doble presupuesto de la aceptación de incluir la representación de los entes subregionales en el nuevo órgano y de adaptar a éste los criterios políticos, recogidos en otras disposiciones del Tratado, de la ponderación por Estados.

(32) La consulta de estos textos, aún no disponibles por nosotros en su edición del D.O.C.E., la hemos hecho sobre los documentos de sesión.

(33) La ponderación de puestos por Estados es idéntica a la establecida por el art. 194 para el C.E.S.: 24 corresponden a la R.F.A., Francia, Italia y el Reino Unido; 21 a España; 12 a Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal; 9 a Dinamarca e Irlanda; y 6 (!) a Luxemburgo.

(34) Más sólida, por ejemplo, en España que en otros países, como Francia o incluso el Reino Unido, que se ven asignados más puestos. Por lo demás, algunos Estados, como Grecia o el pequeño Luxemburgo, no dispondrán —por obvias razones estructurales— de representantes regionales en el Comité.

Los miembros del Comité y sus correspondientes suplentes son nombrados por el Consejo por unanimidad a propuesta de sus respectivos Estados miembros —otra causa de insatisfacción de las regiones, que preferían ser ellas las que en plena libertad realizasen las designaciones— para un período de cuatro años, siendo su mandato renovable (artículo 198 A, tercer párrafo). De hecho, se deja al arbitrio de los distintos Estados la elección de los representantes en el órgano y, en concreto, la proporción de representación regional y local sobre el total de miembros atribuidos. Teniendo en cuenta la diferente estructura político-territorial de los Estados de la C.E. —y en especial el hecho de las ostensibles carencias regionales de algunos de ellos, como Grecia, Irlanda, Portugal, Países Bajos y Luxemburgo—, se había manifestado el temor de que en el Comité *de las Regiones* llegara a haber una mayoría, o casi, de miembros de extracción local. Según los últimos datos de que disponemos, facilitados por la A.R.E. (35) y, en nuestro país, por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, la correlación —a falta de las propuestas de Portugal (donde se celebrarán aún en diciembre de 1993 elecciones locales que condicionan el envío de la correspondiente lista), Irlanda y Francia (36)— es la siguiente:

	<i>Representantes regionales</i>	<i>Representantes locales</i>
Bélgica	12 tít./9 supl.	0 tít./3 supl.
R.F.A.	21 tít./21 supl.	3 tít./3 supl.
Dinamarca	4 tít./4 supl.	5 tít./5 supl.
Grecia	0 tít./0 supl.	12 tít./12 supl.
España	17 tít./17 supl.	4 tít./4 supl.
Italia	13 tít./14 supl.	11 tít./10 supl.
Luxemburgo	0 tít./0 supl.	6 tít./6 supl.
Países Bajos	6 tít./6 supl.	6 tít./6 supl.
Reino Unido	8 tít./8 supl.	16 tít./16 supl.
Total	81 tít./81 supl.	63 tít./65 supl.

(35) Ver a este respecto A.R.E., Asamblea General, Sitges, 2-3 de diciembre de 1993, Nota de la Secretaría General sobre la composición del Comité de Regiones (situación con fecha del 10 de noviembre de 1993).

(36) Ya concluido el presente estudio, nos ha llegado noticia de las propuestas de esos tres Estados: por Francia, 13 titulares y otros tantos suplentes en representación de las regiones, y 11 titulares y otros tantos suplentes en representación de los departamentos y

Como se aprecia, la propuesta española (17 representantes regionales —lo que permite la representación de todas las Comunidades Autónomas— y 4 representantes locales, titulares y suplentes) está en la línea de la de la R.F.A., si bien en su proyección de participación regional prioritaria se queda, creemos que con acierto, más acá de la propuesta de Bélgica, país que, aun disponiendo de menor número de regiones que puestos en el Comité atribuidos, deja en el nivel de los miembros titulares sin representación a los entes locales. Nos parece correcto el criterio del Gobierno español de dejar en manos de las propias partes interesadas (cada uno de los gobiernos autonómicos en el caso de los representantes regionales, y la Federación Española de Municipios y Provincias en el caso de los representantes locales) la designación de los correspondientes miembros —con la garantía de la subsiguiente aceptación por parte del poder central— (37), y, pese a las protestas de los entes locales y de su asociación más representativa, la F.E.M.P., nos parece también correcto el criterio proporcional de repartición de puestos que haga viable la representación de todos los entes del nivel regional, lo que, aparte de evitar posibles tensiones políticas entre éstos en caso de eventuales exclusiones —tratándose al fin y al cabo de colectividades territoriales de un grado superior de auto-

los municipios; por Irlanda, 7 titulares y 6 suplentes en representación de los condados (que no son en nuestra opinión entidades regionales, sino locales) y 2 titulares y 3 suplentes en representación de las corporaciones (locales); por Portugal, en fin, 2 titulares y otros tantos suplentes en representación de las dos Regiones autónomas (Azores y Madeira), y 10 titulares y otros tantos suplentes en representación de las autarquías locales. Con respecto a este último país, es de advertir que el doble hecho de no estar establecidas aún las regiones administrativas y de no ser las Comisiones de coordinación regional hoy existentes verdaderas entidades regionales sino más bien órganos desconcentrados de la administración central del Estado, ha condicionado en la práctica un acuerdo político cuyo resultado es la escasa representación de los intereses regionales en el Comité de las Regiones. Ver la lista total de miembros del Comité en el D.O.C.E. n. L 31, de 4 de febrero de 1994.

(37) Una moción en este sentido sería presentada y aprobada en el Pleno del Senado en octubre de 1993. Introducida a iniciativa del Grupo Socialista, sería en un principio suscrita por éste y por los Grupos de Convergència i Unió y Coalición Canaria del Senado. Con posterioridad se disoció de la Moción el Grupo de Convergència i Unió a causa de la referencia contenida en ella a la F.E.M.P. como única asociación de entidades locales con facultad para presentar propuestas de representantes de esas entidades, introduciendo a tal efecto una enmienda según la cual dichos representantes «podrán ser propuestos por las diversas asociaciones municipalistas existentes». La moción vendría entonces a quedar respaldada por los Grupos Socialista, Popular en el Senado y Coalición Canaria del Senado. Ver B.O.C.G., Senado, del 20 de octubre de 1993, N. 8, pp. 251-262.

gobierno—, se compadece con la filosofía implícita en el Tratado, de la que son expresión tanto la denominación del órgano (Comité de las Regiones) como el hecho de que buena parte de sus funciones consultivas se centren en cuestiones de relevante o prioritario interés regional (política regional, redes transeuropeas, cultura, entre otras) (38).

Nada se dice en el Tratado sobre el carácter electivo o no de los representantes destacados en el nuevo órgano, por lo que hay que entender que los gobiernos quedan en este punto en libertad a la hora de proponer la designación (39). Es verdad que en algunos Estados de la C.E. los sedicentes representantes regionales son en realidad delegados de los gobiernos centrales —lo que, según se ha observado (40), podría generar incluso una doble representación (en el Coreper y en el órgano consultivo, p.e.)—, y en relación con ello el Parlamento sostiene en su ya citada resolución de 18 de noviembre de 1993 que los miembros de los parlamentos nacionales y de los gobiernos de los Estados miembros no deberían ser al mismo tiempo integrantes del Comité de las Regiones. No obstante, y pese al *desideratum*, defendido con insistencia por el propio Parlamento, de que aquellos representantes (titulares o suplentes) sean cargos electos de rango subestatal y/o dispongan de una legitimidad democrática directa ante una asamblea regional o local, la letra del Tratado posibilita desde luego la inclusión de miembros de designación directa. La propia diversidad de las estructuras político territoriales de los distintos Estados lo hace casi inevitable. Otra cosa es que los gobiernos nacionales deban hacer lo posible por ajustarse a aquel *desideratum*.

Por lo demás, se ha prescindido en el art. 198 A del requisito, *valedero para el C.E.S., de que los Estados miembros propongan al Consejo un número doble de personas al de puestos a cubrir. Se dispone, eso*

(38) Por otra parte, y desde el Ministerio para las Administraciones Públicas, la proporción 17-4 se justificaba por varias razones, entre ellas, el no disponer las Comunidades Autónomas, a diferencia de las Entidades Locales, de ninguna entidad asociativa que las represente en su conjunto, y el hecho de que una tal solución sacrifica una equidad meramente formal, que en sí misma no se justifica, por la funcionalidad del esquema de participación de las entidades territoriales españolas en el Comité, en una línea muy similar a la que estaba considerando el Estado de estructura compleja que debe constituir nuestro punto de referencia en esta cuestión: la R.F.A.

(39) De hecho, en la sección de suplentes de la lista propuesta por España figuran cargos (regionales) no electos.

(40) I. SÁNCHEZ AMOR, *op. cit.*, pág. 320.

sí, como para el C.E.S., que los representantes que resulten elegidos no estarán vinculados por ningún mandato imperativo —lo que a buen seguro no impedirá en la práctica la disposición por *lobbies* o bloques cerrados— y ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad (cuarto párrafo del art. 198 A).

El propio Comité designará de entre sus miembros al presidente y a la Mesa por un período de dos años (art. 198 B).

3. *Los poderes consultivos: ámbito de aplicación*

Ya desde los trabajos preparatorios de la C.I.G. se venía discutiendo el alcance de los poderes de consulta del órgano regional. En un principio, quizá por reflejo de la experiencia del Consejo Consultivo, se apuntaba a una consulta preceptiva por parte de las instituciones en lo tocante a cuestiones de desarrollo regional y, en especial, a la política regional comunitaria. En el curso de los debates desarrollados en 1991 se fue abriendo el espectro de cuestiones a las que alcanzaría la actividad del Comité. En el ya citado proyecto de propuesta común elaborado por la delegación de la R.F.A., se preveía que la consulta a dicho órgano debía ser obligatoria respecto de las cuestiones relativas al Fondo Social Europeo, a educación, formación profesional y juventud, a la cohesión económica y social, a la salud pública y a la cultura. Por parte española se consideraba que esta lista quedaba abierta a nuevas inclusiones, y en concreto se proponía añadir las cuestiones de medio ambiente. El Reino Unido, secundado por Francia, había expresado su resistencia a incluir en la lista cuestiones relativas a la cultura —en congruencia con su solicitud de que no figurara en el Tratado un capítulo sobre esta materia— y a la formación profesional, terreno éste en el que no concibe —igual que Irlanda— la competencia regional. Acabaría prosperando en lo esencial la propuesta germano-española, y así, en relación con la obligación de consulta a este órgano por parte del Consejo o de la Comisión en los casos previstos en el Tratado (art. 198 C), una lectura del articulado arroja luz sobre el consenso alcanzado al respecto, que consiste en añadir a las cuestiones vinculadas a la política regional —sobre las que se centraba en exclusiva la actividad del Consejo Consultivo creado en 1988— aquéllas respecto de las cuales se proyectan *ratione materiae* en los distintos órdenes estatales

competencias o intereses relevantes de las regiones. Se trata, en definitiva, de las siguientes: adopción de medidas de fomento en materia de educación (art. 126.4), de cultura (art. 128.5) y de protección de la salud (art. 129.4), adopción de orientaciones y proyectos previstos en el art. 129 C en orden al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía (art. 129 D *in fine*), adopción de acciones específicas al margen de los Fondos de finalidad estructural en vista del objetivo de reforzar la cohesión económica y social (art. 130 B *in fine*), determinación de las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos con finalidad estructural, así como de las normas generales aplicables a dichos Fondos y de las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes (art. 130 D), y, en fin, toma de decisiones de aplicación relativas al F.E.D.E.R. (art. 130 E).

Aparte de estos casos de consulta preceptiva, el propio art. 198 C prevé que el Comité será consultado en cualesquiera otros en que una de las dos instituciones retenidas —el Consejo y la Comisión, una vez abolida la referencia que hacían algunas propuestas a la tercera institución participante en el proceso decisorio (41)— lo consideren oportuno (42). Además, prevé que, cuando el C.E.S. sea consultado, dichas instituciones informarán al Comité, pudiendo éste en tal caso emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego; y contempla, en fin, la posibilidad de que el Comité

(41) En su ya citada resolución de 23 de abril de 1993 sobre el Comité de las Regiones, el Parlamento reclamaba «que los dictámenes del Comité le sean igualmente transmitidos de forma oficial, y no se transmitan solamente al Consejo y a la Comisión, según lo previsto en el artículo 198 C del Tratado de la Unión». Y en su más reciente resolución de 18 de noviembre de 1993 sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea, también citada ya, venía a insistir en esta petición, que por ser justa debería llegar a verse satisfecha a través de una práctica institucional *praeter legem*, vía ésta ya utilizada en otras ocasiones en el marco de la C.E.

(42) En el propio precepto se prevé: «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». Disposición ésta que reproduce al pie de la letra la contenida en el segundo párrafo del art. 198 en relación con el C.E.S.

emita un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente (posibilidad ésta que, según alguna opinión expresada durante los debates de 1991, no aparecía otorgada *ex lege* por el Tratado al Parlamento Europeo, aunque éste hiciera uso de ella en la práctica).

Queda por ver cuál será el seguimiento que se le dará a los dictámenes del Comité por parte de las instituciones consultantes. Por lo de pronto, y como ya vimos, ha caído como hoja seca del árbol normativo plantado en Maastricht la previsión de que el Consejo y la Comisión comuniquen al Comité los motivos por los que, en su caso, no juzguen oportuno atenerse a lo dictaminado por dicho órgano.

4. *Puesta en escena y aprobación del reglamento interno*

Pese a que no se prevé en el T.U.E. ningún plazo para la constitución y entrada en funcionamiento del Comité de las Regiones (43), se hace necesario establecer en tiempo útil las medidas que hagan posible la puesta en marcha del Comité lo más rápidamente posible a partir de la entrada en vigor del T.U.E. (44), que, como se sabe, acaba de producirse el 1 de noviembre del presente año. Ello exigía tener las cosas preparadas con anticipación a la adopción por el Consejo de la decisión a la que se refiere el tercer párrafo del art. 198 A T.C.E.

En lo tocante a qué disposiciones deberán aplicarse en la sesión constitutiva del Comité de las Regiones y durante la fase inicial de sus actividades (habida cuenta de los plazos necesarios para la adopción definitiva de las reglas de procedimiento), la Secretaría General del Consejo se inclinaba a descartar, por no ajustarse al espíritu del art. 198 B en su segundo párrafo, la solución consistente en la aplicación provisional (a reserva de la aprobación por el Consejo) de un anteproyecto de reglamento interno sometido a la aprobación del Comité al comienzo de dicha sesión constitutiva, prefiriendo por su parte la solución según

(43) Respecto del C.E.S., en cambio, el art. 242 T.C.E.E. preveía: «El Consejo adoptará cuantas disposiciones sean adecuadas para constituir el Comité Económico y Social en el plazo de tres meses desde su primera reunión».

(44) Es posible, en efecto, que el Comité tenga que ejercer en seguida las competencias que el Tratado le atribuye (sobre todo en relación con lo previsto en los arts. 130 D y 130 E), toda vez que a partir de la entrada en vigor del Tratado el Consejo no podrá adoptar decisiones fundadas en un artículo que prevé la consulta obligatoria del Comité sin que este requisito sea cubierto.

la cual deberá aplicarse por analogía y *mutatis mutandis* el reglamento interno del C.E.S. en espera de que el Comité de las Regiones elabore su propio proyecto de reglamento interno y lo someta a la aprobación del Consejo (45). Según nuestras noticias, ésta es la solución llamada a prosperar: así, parece que se irá a la sesión constitutiva del Comité con las reglas de procedimiento del C.E.S. convenientemente adaptadas para la ocasión, procediendo tal vez el Comité en esa misma sesión a establecer sus propias reglas de procedimiento bajo la condición suspensiva prevista en el segundo párrafo del artículo 198 B T.C.E.

En cualquier caso, y pese a deplorar la inserción en el Tratado (art. 198 B T.C.E.) de la exigencia —que no se contempla respecto del C.E.S. (art. 196)— de la aprobación final del reglamento interno del Comité por el Consejo, la A.R.E. se aplicó desde el principio a elaborar un proyecto de reglamento interno de dicho órgano, cuya versión inicial sería aprobada por el Buró de la Asociación en su reunión de Bruselas de 15 de diciembre de 1992 y ratificada por la Asamblea General en su reunión de Bonn de 22 de enero de 1993. Con posterioridad, el Buró haría suyo, en su reunión de St Andrews de 21 de octubre de 1993, un «Proyecto de síntesis» de las propuestas de reglamento interno del Comité elaboradas por la propia A.R.E. y por el C.C.R.E. En este Proyecto se contienen dos Títulos, uno relativo a la organización del Comité y otro al procedimiento a seguir por el mismo.

En relación con el primer aspecto, se incluyen en el Título I disposiciones relativas a los distintos órganos del Comité: la Asamblea Plenaria (189 miembros), la Mesa, las Comisiones especializadas y el Secretario General. En lo que respecta a la Asamblea Plenaria, que por regla general se reunirá en Bruselas, deberá en principio ser convocada por el Presidente del Comité seis veces al año. Se pronunciará en votación pública por mayoría de los miembros presentes, salvo que a petición de al menos 49 miembros y por decisión de la mayoría absoluta de los miembros presentes se decida proceder a una votación secreta o pro-

(45) En consonancia con esta segunda solución, la Secretaría del C.E.S. acaba de presentar (noviembre de 1993) unas proposiciones o sugerencias sobre diversos aspectos: plazos para la convocatoria de la sesión constitutiva, presidencia, calendario provisional de las reuniones iniciales, notificación por el Consejo del nombramiento de los miembros del Comité, reglas provisionales sobre la tramitación de las consultas al Comité, gastos y dietas, etc.

nunciarse por mayoría de dos tercios. Los dictámenes por propia iniciativa (cuarto párrafo del art. 198 C T.C.E.) se podrán adoptar a instancias de una Comisión especializada, de la Mesa o de al menos 49 miembros. Se prevé la posibilidad de asistencia con voz a las reuniones de la Asamblea Plenaria de representantes de las tres instituciones de la Unión Europea que participan en el proceso decisorio. En lo que respecta a la Mesa, que estará integrada por 30 miembros (incluyendo al presidente y a 6 vicepresidentes) (46), dispondrá de funciones significativas, entre ellas, garantizar la continuidad de la acción del Comité, preparar, organizar y coordinar los trabajos de la Asamblea Plenaria y, en general, de los diferentes órganos del Comité, determinar la organización y el funcionamiento del Comité y precisar las modalidades de aplicación del reglamento interno, asegurar el seguimiento de las decisiones adoptadas y de los dictámenes emitidos por el Comité mediante informes periódicos presentados a la Asamblea Plenaria —función ésta de particular interés, a través de cuyo ejercicio se podrá pulsar el grado de receptividad de las instituciones de la Unión respecto de los puntos de vista de las regiones—, y acordar el anteproyecto de presupuesto y velar por su ejecución. En lo que respecta a las Comisiones especializadas, que podrán ser establecidas por el Comité con carácter permanente o temporal, y que a su vez podrán establecer en su seno grupos de trabajo u otros tipos de órganos, cuidarán de la preparación del trabajo de la Asamblea Plenaria «en todos los ámbitos que revistan interés para las entidades regionales y/o locales»; siendo preceptiva la creación de Comisiones especializadas en los siguientes ámbitos: política regional, finanzas y fiscalidad; ordenación del territorio, problemas urbanos y rurales, redes transeuropeas; protección del medio ambiente; asuntos sociales y sanidad, protección de los consumidores, protección civil; Europa de los ciudadanos, cultura, educación, juventud. En lo que respecta, en fin, al Secretario General, tendrá como principal misión la de dirigir, por encargo del Comité, la Secretaría y los servicios propios del Comité (47).

(46) En un anexo al art. 18 («La Mesa») del proyecto de síntesis se prevé la siguiente proporción en la asignación de puestos: 4 para la R.F.A., Francia, el Reino Unido e Italia; 3 para España; 2 para Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal; y 1 para Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo.

(47) Es decir, los servicios que no son comunes al Comité de las Regiones y al C.E.S. Ver *infra* el apartado relativo a la estructura organizativa común.

En relación con el segundo aspecto, el relativo al procedimiento a seguir por el Comité en su actuación consultiva, se incluyen en el Título II del Proyecto diversas disposiciones concernientes al *iter* procesal de preparación de los dictámenes (que parte de la elaboración de un anteproyecto por la Comisión especializada designada como competente por el presidente del Comité —con la posibilidad de intervención de otras Comisiones especializadas actuando a título complementario—, continúa con un examen por la Mesa del anteproyecto en cuestión teniendo en cuenta la votación alcanzada en el seno de dicha Comisión especializada y con la adopción por la propia Mesa de unas conclusiones con ocasión de la transmisión del texto del anteproyecto a la Asamblea Plenaria, y culmina con la discusión, en principio pública, de dicho texto y su adopción, en su caso, por la propia Asamblea Plenaria) y unas previsiones sobre la cooperación del Comité con las instituciones de la Unión Europea y con otras instituciones internacionales (incluidas aquí las ONGs con esferas de actividad coincidentes) así como con los Estados miembros y con países terceros, destacando sin duda entre estas previsiones la relativa a la preceptiva transmisión de las propuestas y los dictámenes del Comité por parte de su presidente al Consejo, a la Comisión y al *Parlamento Europeo*.

5. *La estructura organizativa común y su reflejo presupuestario*

Como ya hemos visto, un Protocolo sobre el Comité Económico y Social y sobre el Comité de las Regiones, añadido por el T.U.E., procede a incorporar como anexo al T.C.E. una disposición según la cual esos dos órganos dispondrán de una estructura organizativa común. Nada se dice en él, no obstante, sobre la forma que deberá darse a tal estructura.

Una proposición dirigida al Consejo por el C.E.S. el 5 de marzo de 1992 (48) sugería una estructura con dos partes, una común a los dos órganos (cubriendo la administración, los asuntos internos —organización de las reuniones, planning, transportes, etc.— y los servicios de traducción e interpretación) y otra propia de cada uno de ellos (con inclusión en los dos casos de un secretario general, un sector de estudios y trabajos consultivos, y un servicio de prensa y relaciones públi-

(48) Doc. 5329/92 CES 16.

cas). Entre otras cosas se planteaba en relación con esta proposición, para el caso de que llegara a ser aceptada, cuáles serían las funciones y actividades para las que el Comité de las Regiones debería disponer de un personal propio, y, en el plano presupuestario —y con independencia de la cuestión de si el Comité dispondría o no de la autonomía presupuestaria que la Declaración n.º 22 anexa al Acta Final de las Conferencias de las que salió el Tratado de Maastricht le reconoce al C.E.S.—, a qué órgano deberían vincularse los créditos afectados a los servicios comunes.

Por su parte, la A.R.E., aceptando el principio de una estructura dual, propugnaba que la parte de servicios propios del nuevo órgano regional fuera extensa, y, con respecto a la parte de servicios comunes — que en su opinión no concierne sino al aspecto técnico de la actividad de uno y otro órgano—, se representaba tres posibles soluciones: a) que los servicios comunes queden, desde el triple punto de vista administrativo, jurídico y presupuestario, sujetos en su totalidad al C.E.S.; b) que queden sujetos en parte al C.E.S. y en parte al Comité de las Regiones; y c) que queden sujetos jurídicamente a la Comisión y puestos a disposición de uno y otro órgano (49). En su resolución de 30 de abril de 1993, el Buró de la Asociación se decantaba en principio por la segunda variante —quedando no obstante abierto a la discusión de la tercera en las negociaciones por venir—, considerando que con ella se daría una respuesta positiva a los deseos de independencia del nuevo órgano — poniendo a uno y otro en pie de igualdad— y de eficacia en la gestión de los servicios, y que se podían resolver las dificultades de coordinación que inevitablemente surgirían merced a la colaboración entre los Directores de la Administración de los órganos respectivos. De seguirse esta solución, el Comité de las Regiones y el C.E.S. podrían repartirse la toma en cargo y la administración de los servicios comunes, responsabilizándose tal vez el Comité de las Regiones de servicios técnicos como el de traducción y el informático.

Desde el punto de vista presupuestario, la segunda de las soluciones aludidas supone una diferenciación entre los gastos relativos a las actividades específicas del Comité de las Regiones y del C.E.S., lo que se traduce en un presupuesto en dos partes (A y B), una para cada uno

(49) Ver al respecto el «Documento de orientación» anexo a la resolución del Buró de la A.R.E. adoptada en su reunión de Székesfehérvár (Hungria) el 30 de abril de 1993, a la cual se hace referencia seguidamente en texto.

de esos dos tipos de gastos. Esta solución difiere de la sugerida por el C.E.S., que se orienta a anexas a este órgano la parte de los gastos correspondientes a los servicios comunes.

Las previsiones plurianuales del C.E.S. para el período 1993-1997 (50), que incluyen una referencia técnica indicativa para las necesidades del nuevo órgano, estiman éstas para 1994 en alrededor de 23 Mecus partiendo de una apreciación del costo de funcionamiento — basada entre otras cosas en la presunción de un nivel de actividad cifrado en un tercio del nivel de actividad del C.E.S.— que la A.R.E. no está en condiciones de aceptar. Frente a esas previsiones, la A.R.E. considera que las necesidades inmediatas para el funcionamiento del Comité de las Regiones deben estimarse en unos 40 Mecus, desglosados, sobre la hipótesis de la segunda solución ya apuntada, en 15 Mecus para la parte A y 25 Mecus para la parte B del presupuesto.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Con el Tratado de Maastricht se viene a dar un avance discreto, pero no desdeñable, en el proceso que conduce a reforzar la presencia de las regiones en la construcción progresiva de la Unión Europea. Si el segundo párrafo del art. A del Tratado consagra el valor del hecho regional europeo al subrayar la necesidad de que en el contexto del proceso creador de esa Unión las decisiones estén cerca de los ciudadanos —lo que conlleva una apuesta por el nivel subestatal de decisión cuando sea éste el idóneo para abordar y resolver los problemas que afectan a aquéllos (principio de subsidiariedad)—, y si diversas disposiciones del T.C.E. introducidas en Maastricht (así, art. 128, apartado 1 del art. 129 B, segundo párrafo del art. 130 A, apartado 3 *in fine* del art. 130 R, etc.) sancionan la especial relevancia del interés regional en aquel proceso, son los arts. 146, 198 A, 198 B y 198 C (y todos aquellos que a lo largo del Tratado desarrollan las previsiones del primer apartado del art. 198 C) los que dan carta de naturaleza institucional al hecho regional dentro de esta nueva etapa de la integración europea.

(50) 75 Mecus para el presupuesto de 1993, 85 para el de 1994, 100 para el de 1995, 104 para el de 1996 y 108 para el de 1997.

Es cierto que en los debates de la C.I.G. sobre el futuro órgano de representación regional, la indiferencia o incluso la antipatía de algunas delegaciones respecto de esta solución institucional hicieron que en aras del consenso se quedaran en la cuneta propuestas significativas (presencia sólo regional en el órgano, *ius standi* ante el Tribunal de Justicia, iniciativa legislativa, obligación de las instituciones consultantes de hacer saber al órgano las razones por las que se separan de su parecer, extensión de la consulta a ciertas cuestiones, inclusión del Parlamento Europeo entre las instituciones con título para pedir y recibir dictámenes). Pero, con todo, la incrustación del Comité de las Regiones en la estructura institucional de la C.E. supone un decidido paso adelante en la vía del reconocimiento del papel de las regiones en un proceso constituyente europeo en el que la identidad de los pueblos y naciones sea preservada —con toda la riqueza que aportan las culturas diversas— con la de los Estados. Desde un punto de vista jurídico-político, es preciso reconocer que la ausencia de los poderes regionales en ese proceso es uno de los signos del déficit democrático que aqueja a la C.E., y que, en la perspectiva de una justa distribución de responsabilidades en el seno de ésta, la extensión de la esfera de actuación comunitaria operada en virtud del T.U.E. determina, en palabras del Parlamento Europeo en su resolución de 18 de noviembre de 1993, «la urgencia de asociar adecuadamente... (a las colectividades regionales y locales) al entramado institucional comunitario en aras de la eficacia de las políticas comunitarias». Según el propio Parlamento Europeo, la creación del Comité de las Regiones representa, junto a otras previsiones recogidas en Maastricht (ciudadanía europea, principio de subsidiariedad, posibilidad de representación regional en el Consejo), «un primer paso que deberá evolucionar y completarse en la revisión prevista en 1996». Ese será el momento de, entre otras cosas, verificar si la apuesta por el papel institucional de las regiones se ha visto respaldada por los resultados —siquiera en ese terreno tan recatado de la consulta—, y quizá extraer de la experiencia la conclusión de la necesidad de convertir al Comité de las Regiones en un órgano de representación regional exclusiva, sin perjuicio de dar cabida a los intereses locales en otra estructura, que bien podría ser el propio Consejo Consultivo creado en 1988 con las oportunas adaptaciones.

Para terminar, una consideración general: los avances de la causa regional en el proceso de construcción de Europa, en su expresión ya

institucional ya sustantiva, depende en definitiva de la voluntad política de los Estados, cuyas relaciones con sus pueblos deberá organizar de modo coherente y solidario la propia Unión (tercer párrafo del art. A del T.U.E.). La gran diversidad en la estructura político-territorial de los diferentes Estados de la C.E. dificulta sin duda aquellos avances. Como ha dicho Juan Carlos Rodríguez Ibarra, presidente de la Junta de Extremadura, «se puede estar invocando la subsidiariedad para pedir poderes políticos o administrativos para las regiones a las instituciones comunitarias, cuando la demanda debiera dirigirse a los respectivos gobiernos centrales» (51). La lección es clara: la batalla por la causa regional también, y sobre todo, se libra en casa, en el seno de cada Estado.

Diciembre de 1993.

(51) J.C. RODRÍGUEZ IBARRA, «Regiones Europeas y subsidiariedad», en el diario *El País*, 30 de noviembre de 1993.

RÉSUMÉ

La création du Comité des régions en vertu du traité sur l'Union européenne (article 198 A à 198 C du traité CE) vient sans aucun doute renforcer l'avancée régionale dans le sens de la réalisation d'un espace politique et juridique de participation active des régions à la tâche de la construction d'une Union européenne. Au cours des négociations qui ont abouti aux accords de Maastricht, les régions, soutenues dans leur ambition de voir reconnaître institutionnellement le fait régional dans le traité par les initiatives de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) et de la délégation de la république fédérale d'Allemagne, ont enfin réussi à faire mettre en place un organe indépendant dont les pouvoirs consultatifs s'étendent à des domaines importants d'intérêt régional: la politique régionale, la culture, l'enseignement, la protection de la santé, les réseaux transeuropéens. Il est certain que leurs aspirations n'ont pas toutes été satisfaites au cours de ces négociations et c'est ainsi que le traité ne reconnaît pas la revendication de la composition exclusivement régionale du organe, bien que, selon l'interprétation de l'article 198 'A par les régions et par le Parlement européen, les représentants siégeant au Comité soient titulaires de charges électives dont le rang suit immédiatement celui des mandats étatiques et que, dans les Etats membres dont la structure est essentiellement régionale, ils représentent au sein de cet organe chacune des régions reconnues constitutionnellement. Le traité ne fait pas droit non plus à d'autres demandes régionales, notamment pour ce qui concerne la qualité pour agir du comité devant la Cour de justice des Communautés européennes dans le cadre de la défense des prérogatives qui lui sont propres ou en cas d'atteinte au principe de subsidiarité, ou l'obligation des institutions habilitées à consulter le Comité de lui communiquer les raisons de leur désaccord avec la teneur de son avis. Quoi qu'il en soit, il a eu création à Maastricht d'un organe doté d'un statut indépendant —distinct qualitativement du Conseil consultatif des entités régionales et locales créé en 1988 par la Commission, et différent du Comité économique et social nonobstant la structure administrative commune aux deux organes (protocole 16)— et investi de pouvoirs consultatifs étendus tant *ratione materiae* que du point de vue de sa capacité de se prononcer d'office. Il faut espérer que, grâce à ce Comité, la participation des régions (et des collectivités locales, qui devraient rechercher à l'avenir la mise en place d'une structure administrative distincte) sortira renforcée dans le contexte de la construction progressive de cette Europe qui, bien qu'elle soit fondée solidement sur les Etats, n'en est pas moins une Europe tant des peuples que des collectivités territoriales plus proches des citoyens.

SUMMARY

The establishment by the Treaty on European Union (articles 198A and 198C of the European community Treaty) of a Committee of Regions will without doubt be conducive to the creation of a political and legal area in which the regions participate actively in the construction of a European Union. In the negotiations leading to the Maastricht agreements, the regions, supported in their claim for institutional recognition in the Treaty of the existence of the regions by the initiatives of the Assembly of European Regions (A.E.R.) and of the delegation from the Federal Republic of Germany, finally secured the establishment of an independent body whose advisory powers extend to important matters with a regional dimension: regional policy, culture, education, protection of health and trans-European networks. It is true that not all their aspirations were satisfied during those negotiations: for example, the Treaty does not meet the claim that the composition of the new body should be exclusively regional, although according to the interpretation adopted by the regions and the European Parliament the status of the representatives on the committee is immediately below that of the representatives of the State and, where a member State has a predominantly regional structure, each and every one of its constitutionally recognized regions is represented on it. Nor does the Treaty accede to other regional demands, such as entitlement for the committee to institute proceedings before the Court of Justice of the European Communities in order to defend its prerogatives or to respond to an infringement to the principle of subsidiarity or of the obligation of the institutions empowered to consult the Committee to communicate to it the grounds for their disagreement with the content of its opinion. In any event, under the Maastricht Treaty an independent body is established—which is qualitatively different from the Advisory Committee of Local and Regional Authorities created by the commission in 1988 and separate from the Economic and Social Committee, despite the organizational structure common to both (Protocol 16)—which also has wide-ranging advisor powers as regards both the range of matters that are within its purview and its right to give its views on its own initiative. It is to be hoped that the Committee will strengthen the participation of the regions (and of local authorities, which must seek a separate institutional framework in the future) in step with the progressive constitution of a Europe which, although still based solidly on States, nevertheless continues to be a Europe of peoples, comprising the territorial authorities that are closest to its citizens.