

“POLITICA REGIONAL COMUNITARIA Y COMITÉ DE REGIONES: SIGNIFICADO ACTUAL, ALCANCE Y LIMITACIONES”

Por Luis Ortega Álvarez
Catedrático de Derecho Administrativo
Catedrático “Jean Monnet” de Derecho Comunitario
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo
Universidad de Castilla-La Mancha

I.- EL MOVIMIENTO MUNICIPALISTA Y REGIONALISTA EUROPEO. EL CONGRESO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES DE EUROPA (CPLRE)

Como es sabido, el Comité de las Regiones, según se establece en el artículo 263 del actual Tratado de la Comunidad Europea (TCE) está compuesto por “representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida”.

Es decir, en el Comité de las Regiones existen lo que podría denominarse “dos almas”, la municipalista y la regionalista que son producto, en todo caso, de la existencia de ambas realidades de gobierno territorial con mayor presencia política de una u otra en función de los distintos países europeos. Así, junto a países de fuerte tradición federalista donde el nivel regional es más acusado, se deben tener en cuenta otros países, que también son numerosos en los que ni siquiera existe una estructura territorial de tipo regional y que la única representación de este género se produce a nivel local, sea este municipal o supramunicipal.

De hecho, en los antecedentes del movimiento europeísta han sido precisamente los entes municipales los que tomaron iniciativas políticas bajo una doble idea. De una parte se argumentó de que la raíz de la integración Europea tras la

Segunda Guerra Mundial debía ser la acentuación de la democracia y, en este sentido, los Municipios, como primera estructura política a la que está ligada el ciudadano, debían ser los agentes principales de la difusión de la idea de que Europa es Democracia y de que Democracia es Europa. Estamos ante la idea clave del municipalismo como lugar donde el ciudadano puede sentir de forma más inmediata su compromiso con la democracia.

Igualmente, se quiso transmitir una conexión entre la idea de ciudad y de libertad, como instituciones genuinamente europeas. Recordaremos aquí, nuestro aforismo del medioevo, según el cual “el aire de la ciudad nos hace libres”. El libre comercio, la libertad de creación artística, la libertad de expresión, el concepto electivo de los cargos públicos, son ideas ligadas al concepto de ciudad libre que se genera en toda Europa en la transición del feudalismo al capitalismo y que actúa en el inconsciente colectivo de los europeos.

Bajo estas ideas, se crea en el seno del Consejo de Europa la Comisión de Asuntos Municipales y Regionales, por resolución de la Asamblea Consultiva de 27 de septiembre de 1952, que se transformaría en la Conferencia Europea de Poderes Locales (CEPL), que en 1975 pasó a denominarse “Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) y en 1994 “Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa”.

Hoy día el CPLRE esta compuesto por dos Cámaras, la de Poderes Locales y la de Poderes Regionales. El número de sus miembros asciende a 313 en total y están representados según criterios proporcionales de población, los 45 países miembros del Consejo de Europa.

Según la Resolución Estatutaria (2000) 1, adoptada el 15 de marzo de 2000 por el Comité de Ministros, los representantes deben ser elegidos en términos generales, entre personas que dispongan de un mandato electivo en el seno de las entidades locales o regionales. Sin embargo, teniendo en cuenta de que determinados cargos regionales y locales no son políticamente representativos, pero son políticamente responsables ante asambleas que sí lo son, se admite también como miembros a este tipo de cargo público regional o local. En España, por Acuerdo de la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado, de 24 de marzo de 1994,

los 12 representantes que nos corresponden son elegidos 6, en representación de las entidades locales que son designados por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y otros 6 en representación de las Comunidades Autónomas que son designados por acuerdo entre ellas.

Debe recordarse el decisivo papel del CPLRE en la adopción de tratados internacionales que han reforzado la posición de estos poderes territoriales en el seno de sus respectivos ordenamientos internos, entre los que cabe destacar, sin duda, el Convenio-Marco Europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales de 1980; la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985; el Convenio Europeo sobre participación de los extranjeros en la vida pública local de 1992; y la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias de 1992 y su carácter de promotor actual de la Carta Europea de la Autonomía Regional.

Sin duda, la existencia del CPLRE es una antecedente esencial para la idea misma del Comité de las Regiones en el seno de la Unión Europea, si bien cabe observar quizás, que en el primero ha existido un mayor protagonismo municipalista y en el segundo, como veremos, el liderazgo ha correspondido en mayor parte a las regiones.

II.- ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA ACTUAL DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

Aunque formalmente el Comité de las Regiones deba su creación al Tratado de Maastricht de 1992, con unos antecedentes, por tanto, mucho más recientes que los del CPLRE, debe recordarse que la idea de su creación ya fue lanzada en 1960 por una propuesta del 9 de mayo de la entonces Asamblea Europea Parlamentaria. Igualmente el ya Parlamento Europeo en una Resolución de 13 de febrero de 1984, solicitó a la Comisión que institucionalizase sus relaciones con representantes de las entidades regionales y locales y en 1988, de mano de la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del mismo Parlamento, se realizó un exhaustivo informe relativo a la dimensión regional de las políticas comunitarias y al papel de las regiones en el éxito de las mismas.

Sin embargo no va a ser hasta el proceso de ampliación competencial que se inicia con el Acta Única Europea de 1986 cuando los elementos regionales de las políticas europeas cobren una verdadera dimensión. En efecto, si se recuerda, este proceso de ampliación competencial estaba ligado, de la mano del Presidente de la Comisión Jacques Delors, al concepto de cohesión económica y social, dentro del cual tuvieron cabida de mano de la influencia del Gobierno español, la relevancia de los fondos de cohesión y los fondos estructurales, especialmente los conocidos fondos FEDER. En este contexto, se hacía imprescindible contar con un foro de consulta a las regiones europeas para la elaboración de estas políticas de cohesión económica y social que tenían un gran reflejo en la lucha contra los desequilibrios territoriales entre las regiones más ricas y las más pobres y atrasadas.

De esta forma el 24 de junio de 1988 tendrá lugar la creación por parte de la Comisión Europea del Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales¹. Este Consejo estaba compuesto por 42 miembros todos ellos nombrados por la Comisión a título personal entre personas que ostentasen un mandato electivo a nivel regional o local, designándose por mitades entre aquellos cuyo ámbito de actuación era el gobierno regional y aquellos otros cuya experiencia derivaba de entidades locales o supralocales.

Dentro del inicio del proceso político que llevaría a la aprobación del Tratado de Maastricht, el 21 de octubre de 1990, la Comisión manifestó su deseo de que el Tratado comunitario, recogiese la figura de un órgano representativo de las regiones y municipios que actuase con carácter consultivo, idea a la que se sumó el Parlamento Europeo.

A su vez, en la cumbre de Roma de 14-15 de diciembre de 1990, el Consejo Europeo puso de manifiesto la importancia que determinados Estados miembros, entre los que se encontraban significativamente, Alemania, Bélgica y España, atribuían a la introducción de consultas a nivel regional y local en el proceso europeo de toma de decisiones.

¹ Sobre este Consejo ver: HOFFSCHULTE, “El Consejo consultivo de los entes regionales y locales de la Comunidad Europea: precursor del CDR en la UE”. Regiones y Municipios de Europa nº 45, Noviembre de 2004, p.10.

De este modo en la Conferencia Intergubernamental que estudió y negoció la reforma del Tratado de Roma se propuso la creación de un Consejo de las Regiones, lo que fue ratificado por el Consejo Europeo de Maastricht de 9-10 de diciembre de 1991 y por la firma del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992., cuya entrada en vigor de es 1 de noviembre de 1993, tras el debido proceso de ratificación por parte de los Estados miembros.

En el artículo 198,A) de dicho Tratado aparecía el Comité de las Regiones como un órgano consultivo del Consejo y de la Comisión, con una composición proporcional a la dimensión de los Estados miembros. Sus miembros eran designados por unanimidad por el Consejo de Ministros en base a propuestas emanadas por los Estados miembros.

En el artículo 198 C) se establecía el carácter de las consultas del consejo. En ningún caso tenían, ni tienen, el carácter de vinculantes, siendo preceptivas en aquel momento únicamente en las áreas de cohesión económica y social; salud pública; redes transeuropeas del transporte la energía y las telecomunicaciones; educación, juventud y cultura. En cualquier caso, el Comité podía emanar de oficio sus propias opiniones emitidas a través de dictámenes en los asuntos que considerase que estuviesen implicados intereses regionales, instrumento del cual el Comité ha hecho bastante uso, pues casi la mitad de sus dictámenes provienen de su propia iniciativa.

La sesión constitutiva del Comité de regiones tuvo lugar en Bruselas el 9-10 de marzo de 1994 siendo elegido Presidente Jacques Blanc, Consejero regional de Languedoc-Rosellon (1994-96) y alternándose luego líderes locales, supralocales y regionales, entre los que se cuenta Pasqual Maragall en su condición del Alcalde de Barcelona para el período 1996-98², perteneciente también de forma alternativa al Partido Socialista Europeo y al Partido Popular Europeo, como ha solido ser tradicional en los órganos comunitarios.

² Los siguientes presidentes han sido: Manfred Dammeyer (PSE) miembro del Parlamento del Estado Federado de Renania del Norte-Westfalia (1998-2000); Jos Chabert (PPE) Vicepresidente primero del Consejo de la Región de Bruselas-Capital (2000-02); Albert Bore (PSE) Consejero del Consejo del Condado de Birmingham (2002-2004); y Peter Straub (PPE), Presidente del Parlamento Baden-Wutemberg (2004-06).

En dicho plenario de 1994 el Comité se organizó en ocho comisiones, cuatro subcomisiones y una comisión de asuntos institucionales con el cometido de elaborar los dictámenes del Comité.

Estas eran:

- Comisión 1: desarrollo económico, y haciendas locales y regionales.
- Subcomisión 1: haciendas locales y regionales.
- Comisión 2: ordenación del territorio, agricultura, caza, pesca y montes, medio ambiente marino y áreas de montaña.
- Subcomisión 2: turismo y zonas rurales.
- Comisión 3: redes de transporte y comunicaciones.
- Subcomisión 3: telecomunicaciones.
- Comisión 4: política urbana.
- Comisión 5: urbanismo, medio ambiente y energía.
- Comisión 6: Educación y formación.
- Comisión 7: ciudadanía europea, investigación, cultura, juventud y consumidores.
- Subcomisión 7: juventud y deporte.
- Comisión 8: cohesión económica y social, políticas social y salud pública.

De alguna esta organización se corresponde con la estructuración de la Comisión, con la cual el Comité, como vimos por sus antecedentes ha tenido una relación más estrecha y, en todo caso, la debe tener debido a la competencia de iniciativa normativa con que cuenta la Comisión, que además tiene un funcionamiento de carácter permanente, lo que facilita el seguimiento de los asuntos.

En términos generales, la evolución siguiente de las actuaciones del Comité de Regiones ha sido esencialmente la de ir aumentando su estatus institucional, lo que se ha manifestado en diversas direcciones: la de ir solicitando mayores áreas donde su dictamen fuese preceptivo, ampliar sus relaciones con otras instituciones especialmente con el Parlamento Europeo; poder actuar ante el Tribunal de Justicia y el destacar su voluntad de ser una suerte de segundo parlamento de naturaleza territorial complementario al propio Parlamento Europeo.

Así, el 21 de abril de 1995 tiene lugar el denominado “Informe Pujol”, quien actuaba de ponente, en el cual se destacaba la necesidad de que el Comité actuase como un “perro guardián” del principio de subsidiariedad, reclamándose, en el mismo sentido, el de la legitimación ante el Tribunal de Justicia para interponer recursos de anulación en los casos en los que su propia posición institucional o el principio de subsidiariedad resultasen afectados.

En el proceso político de revisión de los tratados que conduciría al Tratado de Amsterdam, tuvo lugar, en la misma ciudad el 15-16 de mayo de 1997 la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, en la cual el Comité presentó ya sus propuestas para ser considerada una institución comunitaria de pleno nivel, con legitimación para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia, con mayores áreas donde ejercer su función de consulta preceptiva y con la posibilidad de que también el Parlamento tuviese el derecho a solicitar dictámenes consultivos del Comité de Regiones.

Meses después, en el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 se acogen algunas de estas peticiones. Así, de una parte, se duplica el número de asuntos que son objeto de dictamen preceptivo, extendiéndose esta función a la política de empleo, política social, medio ambiente, formación profesional y transporte. De otra se afirma la potestad del Parlamento para solicitar dictámenes consultivos del Comité.

Este proceso de lentas reformas institucionales se continúa en el Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001. Se introduce la especificación de que los miembros del Comité deben tener un mandato electoral en un ente regional o local u ostentar una responsabilidad política ante una asamblea elegida. El nombramiento de sus componentes deja de ser adoptado por unanimidad, para pasar a serlo por mayoría cualificada. El mandato de cada representante concluye automáticamente si cesa de su condición electiva o de responsabilidad política por la cual fue designado, entrando el suplente por el período de mandato que reste.

El número total de miembros del Comité en una Europa de 25 como la actual es de un máximo de 317, estando prevista una ampliación hasta 350 en una Europa de 27 Estados miembros. En Ambos casos a España le corresponden 21 miembros. El mecanismo para su designación fue acordado en una moción aprobada por el Senado

en su sesión de 20 de octubre de 1993, en la que se insta al gobierno para que la propuesta que eleve al Consejo de Ministros de la Unión Europea tenga presente que su composición sea de diecisiete miembros en representación de cada Comunidad Autónoma propuestos por las mismas y cuatro miembros de entidades locales propuestos por la FEMP.

III.- LA CONVENCION PARA EL FUTURO DE EUROPA Y EL TRATADO DE LA CONSTITUCION EUROPEA.

De acuerdo a las propias previsiones del Tratado de Niza, y bajo la influencia alemana, que veía insuficientes las reformas introducidas en este último Tratado, fue convocada el 28 de febrero de 2002 la Convención para el Futuro de Europa, a la cual fueron invitados seis delegados del Comité de Regiones.

En el plenario de 3-4 de julio de 2002, el Comité adoptó una resolución por la que se solicitaba a la Convención que incluyese en el proyecto de nuevo Tratado los siguientes puntos:

- El reconocimiento del Comité de Regiones como una Institución.
- La legitimación para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus propias prerrogativas y del principio de subsidiariedad.
- El derecho a intervenir en el diálogo entre la Comisión, el parlamento y el Consejo en el marco del proceso de co-decisión.
- El fortalecimiento de su función consultiva, mediante la exigencia de motivación a las Instituciones cuando no siguiesen el parecer preceptivamente emitido por el Comité.
- La ampliación de los supuestos de dictamen preceptivo a todos los asuntos relacionados con las competencias de los entes locales y regionales, incluyendo agricultura, investigación y desarrollo tecnológico.
- El derecho del Comité a dirigir preguntas orales y escritas a la Comisión.
- Funciones de co-decisión en relación a un número acotado de asuntos incluyendo los programas de cooperación transfronteriza.

Si nos fijamos, estas peticiones consistían en las ya anteriormente solicitadas con motivo del Tratado de Niza, más una nueva de una gran dimensión política: la de participar en los procesos de toma de decisiones comunitarias en los procesos sometidos al procedimiento de co-decisión. Ello implicaba, una propuesta implícita de situar al Comité de Regiones como una Cámara Territorial Europea con funciones legislativas, que completase al Parlamento como cámara de representación popular.

El resultado obtenido en el actual Tratado de la Constitución Europea ha sido más limitado. Además de ampliar el período de mandato de cuatro a cinco años (art. III-292), lo más significativo ha sido el reconocimiento de la legitimación solicitada para poder recurrir ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus propias prerrogativas (art. III-270,3) y del principio de subsidiariedad (punto 7- del Protocolo sobre la aplicación del los Principios de subsidiariedad y proporcionalidad). No obstante, con relación a la defensa de esta último principio, hay que señalar que la misma está limitada a aquellos actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera la consulta del propio Comité. Sin embargo, en el punto 8 del mismo Protocolo se dispone que el Comité será también destinatario del informe anual que la Comisión debe presentar sobre la aplicación del artículo I-9 de la Constitución referido a los principios fundamentales que deben presidir el ejercicio de las competencias de la Unión y, en concreto, los principios de atribución, de subsidiariedad y de proporcionalidad.

IV.- LAS INSUFICIENCIAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES

A lo largo de las anteriores páginas pueden constatarse el permanente intento por parte del Comité de Regiones de elevar su rango institucional y sus sucesivos logros parciales y también fracasos en sus objetivos políticos más ambiciosos.

Este proceso no hace sino reflejar las insuficiencias del Comité como instrumento de representación política de los intereses a los que pretende servir.

En primer lugar se debe constatar que el doble origen de su representación, local y regional, supone un lastre indudable para los entes con mayor capacidad

política, esto es, las regiones que forman parte de Estados Federales o cuasi-federales con amplias potestades legislativas internas, muchas de las cuales son las que se han visto recortadas por los sucesivos procesos de ampliación competencial de la Unión. Pese a sus intentos, especialmente liderados desde los Länders alemanes, nunca han visto compensadas estas pérdidas competenciales por su posición en el Comité de Regiones.

Debe tenerse en cuenta que desde el Comité de Regiones no es posible representar de forma principal los intereses regionales más avanzados, por dos razones. En primer lugar porque muchos países comunitarios no tienen internamente definida una estructura regional y otros sólo la tienen desde una dimensión puramente administrativa sin autonomía política relevante respecto del Estado. Así, de los 25 Estados miembros actuales, sólo en cinco de ellos pueden observarse una plena regionalización de todo el territorio y un grado elevado de autonomía política: Alemania, Austria Bélgica España e Italia. En otros, bien la regionalización no es plena, como el Reino Unido³ o en Portugal, o bien la plena regionalización es de un grado limitado de autonomía, como en Francia. Finalmente encontramos países como Luxemburgo, Grecia, Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Irlanda, Hungría, Chequia, Eslovaquia y Eslovenia en los que únicamente existen estructuras locales.

En segundo lugar, porque los intereses locales y regionales no siempre son coincidentes, especialmente desde el punto de vista del reparto de poder entre ambas instancias territoriales y de la aplicación interna de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, tal como se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en nuestro propio país en la aplicación del denominado “Pacto Local” para la descentralización autonómica en los poderes locales.

Por ello, en los países de mayor descentralización política, las regiones han optado por acudir a reformas internas, algunas como en Alemania de rango constitucional, para poder participar en las Instituciones de la Unión donde está presente el Estado, como el Consejo de Ministros y la Comisión, materia que es objeto de otra ponencia en este Seminario.

³ De hecho el Reino Unido no manda entre sus representantes a miembros de estructuras políticas regionales.

Pero si nos centramos en lo que puede considerarse como la innovación más relevante que aporta la Constitución Europea, el recurso en defensa del principio de subsidiariedad, también encontramos algunas limitaciones relevantes.

En primer lugar que en esta función debe competir con los Parlamentos Nacionales en la defensa de este principio. Una competencia en la que procedimentalmente llevan ventaja estos últimos, ya que, a través de sus dictámenes emitidos dentro del proceso legislativo, pueden paralizar o hacer reformar la propia propuesta legislativa de la Comisión⁴. Si, además, se trata de Parlamentos que cuentan con una segunda Cámara de Representación territorial, como en el caso de los Estados federales y regionales, puede que sea esta cámara, la que actúe con mayor eficacia en defensa de los intereses de los entes regionales en ella representados.

En segundo término, la acción sólo es en defensa del principio de subsidiariedad, no del de proporcionalidad, donde se suscitan también importantes problemas de conflictos competenciales y de defensa del principio de autonomía política de los entes territoriales.

En tercer lugar porque, como ya antes se ha señalado, el recurso sólo es posible con relación a las materias relativas a los actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta. Ello implica un importante límite para las regiones de mayor grado que ostentan internamente competencias sobre ámbitos materiales más amplios que los reconocidos al Comité en sus dictámenes preceptivos. Que duda cabe que posiblemente en un próximo futuro este será una de los caballos de batalla más importantes del Comité, precisamente en la interpretación de hasta donde llegan los asuntos sometidos desde un punto de vista material a su función consultiva.

Zaragoza, 14 de diciembre de 2004.

⁴ Puntos 3,5 y 6 del Protocolo sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad.