

La Cámara de las Regiones del Consejo de Europa, pionera de la representación regional diferenciada

(The Chamber of the Regions of the Council of Europe, a pioneer in differentiated regional representation)

Castro Ruano, José Luis de
Univ. del País Vasco
Fac. de CC. Sociales y de la Comunicación
Barrio Sarriena
48940 Leioa

BIBLID [1138-8552 (2001), 16; 63-75]

En el presente trabajo nos ocupamos de uno de los aspectos menos estudiados de los múltiples que configuran el fenómeno regional en Europa; este es, la participación regional en el Consejo de Europa, analizando las interesantes innovaciones de las que éste fenómeno ha sido objeto en esta organización mediante el Congreso de Poderes Locales y Regionales y en concreto, tras la creación de su novedosa Cámara de las Regiones. Efectivamente, si el Consejo de Europa fue la primera organización internacional que integró a los representantes territoriales en su estructura organizacional al dar luz a la Conferencia de Poderes Locales y Regionales, hoy experimenta de forma pionera la representación diferenciada y singular de las Regiones al margen de otros poderes territoriales en su Cámara de las Regiones, convirtiéndose en posible antecedente de soluciones semejantes en otros foros, como podría ser el Comité de las Regiones de la Unión Europea.

Palabras Clave: Europa. Regiones. Cámara de las Regiones. Consejo de Europa.

Europako eskualde edo erregioen fenomenoak moldatzen duten alderdiei dagokienez, gutxien aztertutako batez arduratzen gara lan honetan; hots, Europako Batzordean eskualdeek duten partaidetza, eta fenomenoaren inguruan erakunde horretan gertatu berritasun interesgarriak aztertzen ditugu: Europako Botere Lokala eta Erregionalen Kontseilua eta, zehazki, Eskualdeen Ganbera berria sortu ondokoak. Izan ere, nazioarteko erakundeetan, Europako Kontseilua izan da eskualdeen ordezkariek bere erakunde egituraren barne hartu zituen lehena, Botere Lokala eta Erregionalen Konferentzia sortzean; eta gaur, aitzindari eran, bestelako lurralde botereetatik at den Eskualdeen ordezkaritza desberdin eta bereziki esperimendatzeko du bere Eskualdeen Ganberan, eta bide horretatik, antzeko soluzioen aitzindari posible bihurtu da bestelako foroetara, hala nola Europako Batasuneko Eskualdeen Batzordea.

Giltz-Hitzak: Europa. Eskualdeak. Eskualdeen Ganbera. Europako Batzordea.

Dans ce travail, nous nous occupons de l'un des moins étudiés des multiples aspects qui configurent le phénomène régional en Europe; c'est-à-dire, la participation régionale dans le Conseil de l'Europe, en analysant les innovations très intéressantes dont ce phénomène a été l'objet dans cette organisation grâce au Congrès de Pouvoirs Locaux et Régionaux et, précisément, après la création de sa nouvelle Chambre des Régions. Effectivement, si le Conseil de l'Europe fut la première organisation internationale à intégrer les représentants territoriaux dans sa structure organisationnelle en donnant naissance à la Conférence de Pouvoirs locaux et Régionaux, expérimente aujourd'hui, en pionnier, la représentation différenciée et singulière des Régions en marge d'autres pouvoirs territoriaux dans sa Chambre des Régions, devenant un possible antécédent à de semblables solutions dans d'autres forums, comme pourrait l'être le Comité des Régions de l'Union Européenne.

Mots Clés: Europe. Régions. Chambre des Régions. Conseil de l'Europe.

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo nos ocuparemos de uno de los aspectos menos estudiados de los múltiples que completan el fenómeno regional en Europa. En los últimos años, el fenómeno del regionalismo ha sido objeto de atención en sus diferentes variantes: participación en la elaboración de la posición del Estado ante las instituciones comunitarias, mecanismos de participación directa ante éstas, diferentes estrategias de cooperación interregional y transfronteriza, creación de estructuras y marcos institucionalizados de cooperación política y funcional: Asamblea de las Regiones de Europa, Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, Regiones Europeas de Tradición Industrial, Asociación de Regiones Fronterizas de Europa, entre muchas otras, etc.

Recientemente, y tras el impulso que supuso el Tratado de la Unión Europea para el hecho regional, el Comité de las Regiones de él emanado, ha ocupado la mayor parte del quehacer investigador en este ámbito. Todo ello es una consecuencia lógica y razonable dada la relevancia de la Unión Europea y la importancia derivada de sus políticas. Sin embargo, en “la otra Europa”, en “la gran Europa” que representa el Consejo de Europa, también se han dado importantes avances e interesantes innovaciones respecto al fenómeno regional. En ellas nos centraremos en las próximas páginas, como una dimensión diferente y en un plano diferente, con perfiles y objetivos también diferentes –no por ello estrictamente menos importantes, o con menos potencialidad– del fenómeno regional en el continente europeo.

2. EL HECHO SUBESTATAL EN LA PERSPECTIVA DEL CONSEJO DE EUROPA

Si el proceso de unificación e integración europea no se limita a la Unión Europea –aunque sea ésta su expresión más relevante–, habiendo de contemplar también el papel de acercamiento, diálogo y cooperación realizado por el Consejo de Europa, tampoco la participación regional en Europa se reduce al marco de la Unión Europea.

El Consejo de Europa, primera organización política europea de postguerra, ha tenido por objeto principal estrechar lazos entre las democracias que lo integran, ayudando al fortalecimiento de la unión europea mediante diversas iniciativas de cooperación. El Consejo de Europa, parte del convencimiento de que la verdadera unión de Europa tiene que ver con la voluntad, el entendimiento y el acercamiento entre los hombres y mujeres que habitan el territorio europeo. El interés fundamental que ha animado al Consejo de Europa desde su creación, ha sido reforzar la democracia y los derechos humanos mediante, entre otras, la promoción de la democracia local, es decir, mediante una organización diferente del Estado que reconozca una cierta autonomía a las entidades del nivel inferior¹.

1. ALBANESE, F.; “El proceso de descentralización desde la perspectiva del Consejo de Europa” en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 40 (II), 1994, pg. 58.

Derivado de este interés por profundizar en la democracia y reforzar aquellos niveles de gobierno con los que el ciudadano más se identifica, el Consejo de Europa será la primera organización internacional que integre a los representantes subestatales en sus trabajos y estructura organizacional, dando luz a la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa². La promoción de estos niveles de gobierno, se interpreta por parte del Consejo de Europa como una dimensión adicional de la Europa de la Democracia y de los Derechos Humanos que promueve.

El Consejo de Europa es una organización internacional de cooperación, surgida en 1949 como consecuencia de la actividad de los movimientos políticos federalistas de unificación europea existentes en el momento inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Si durante toda la época del enfrentamiento bipolar se componía únicamente de Estados de Europa occidental, tras la caída del muro de Berlín el Consejo de Europa ha adquirido una nueva dimensión como organización paneuropea. En el momento actual agrupa a 41 Estados europeos³, habiéndose convertido en el foro privilegiado para la cooperación Este-Oeste, punto de encuentro entre las dos Europas separadas durante más de cuatro décadas.

El CPLRE dispone de tres instrumentos de actuación diferentes: **Opiniones** dirigidas a la Asamblea Parlamentaria y al Comité de Ministros del Consejo de Europa (en respuesta a consultas formuladas por estas instancias; por lo tanto, son documentos de uso interno del Consejo de Europa para su funcionamiento habitual). **Resoluciones** dirigidas a los entes locales y regionales; es el instrumento característico del organismo y su vía de comunicación oficial y directa con sus representados. **Recomendaciones** o propuestas de acción –aunque sin poder vinculante– sometidas al Comité de Ministros o a la Asamblea Parlamentaria con el fin de promover la autonomía local y el regionalismo en sus diferentes facetas.

A la hora de realizar un balance del conjunto de Resoluciones y Recomendaciones emitidas por el CPLRE en estos años de actividad, habría que resaltar que los textos adoptados se refieren a los siguientes ámbitos temáticos:

- administración territorial, entendida ésta en diferentes dimensiones: regionalización y autonomía regional, autonomía local, informes específicos sobre la situación de la autonomía local y/o regional en un país (concretamente Rumanía, Albania, Turquía, Rusia, Italia), finanzas locales y regionales, subsidiariedad, participación de ciudadanos y derechos de usuarios. Este ámbito temático es al que se ha referido en mayor número de veces el CPLRE.

2. Los antecedentes y proceso de formación, así como composición, funcionamiento, filosofía, objetivos y realizaciones de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa lo hemos analizado *in extenso* en CASTRO RUANO, J.L. de; *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pgs. 145 y ss. Para profundizar en el tema, *vid.* también la bibliografía que allí se señala.

3. Tras la adhesión de Georgia.

- Relaciones Interterritoriales. Específicamente, cooperación transfronteriza, hermanamientos, e informes específicos a zonas geográficas o tipos de regiones (específicamente Regiones de montaña, Regiones mediterráneas, Encuentros Económicos Este/Oeste de Regiones, Regiones del Danubio). Las Relaciones Interterritoriales son el segundo ámbito en cuanto al número de intervenciones del CPLRE.
- Cuestiones sociales y de ciudadanía: concretamente, sanidad, acciones en materia de exclusión y paro, problemas específicos a diferentes categorías sociales, y ciudadanía propiamente. Ocupa el tercer lugar, en cuanto al número de intervenciones.

Otros ámbitos temáticos que han sido objeto de atención por parte del CPLRE en estos años son: Ordenación del Territorio y desarrollo regional; políticas urbanas; medio ambiente; minorías; juventud; cultura y deportes; educación y formación; cooperación Norte/Sur; y relaciones Este/Oeste. Además, hay que incluir también los documentos propios a su funcionamiento interno, al de sus cámaras componentes, y a las relaciones con otros organismos del Consejo de Europa e internacionales.

Muchos y variados han sido los logros específicos en materia de desarrollo regional y local alcanzados en el seno del Consejo de Europa; singularmente señalamos los siguientes Tratados: el Convenio Marco sobre Cooperación Transfronteriza de 1980⁴ y sus dos Protocolos Adicionales⁵; la Carta Europea

4. Para su análisis, *vid.* entre otros: FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C.; *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1985, *La Cooperación Transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las Comunidades Autónomas*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1990; “Fundamento jurídico de la cooperación transfronteriza: desarrollos recientes en el ámbito hispano-francés” en CASTRO RUANO, J.L. de, BORJA, A. et al. (eds); *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de Relaciones Internacionales)*. Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1994. CLOTET I MIRO, M.A.; *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*. Madrid, Cívitas, 1992. LEVRAT, N.; *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*. Paris, Presses Universitaires de France, 1994.

5. La experiencia demostró que el Convenio-Marco era un texto importante desde el punto de vista político por su valor simbólico, así como fuente de inspiración para acuerdos posteriores, pero bastante más limitado en cuanto a su contenido jurídico práctico, ya que no establecía ninguna obligación jurídica precisa a los Estados para reconocer el poder de las autoridades territoriales a aprobar acuerdos de cooperación o de crear instituciones suprafronterizas, como limitaciones más relevantes (*vid.* PEREZ GONZALEZ, M.; “La coopération interrégionale et sa possible couverture conventionnelle” en AA.VV; *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1995). Por eso, para complementar su contenido, el Consejo de Europa ha elaborado dos Protocolos Adicionales, el primero aprobado por el Consejo de Ministros el 9 de noviembre de 1995, establece expresamente que los acuerdos de cooperación transfronteriza que concluyan las autoridades territoriales, tendrán los mismos efectos que los que realicen en su respectivo ordenamiento jurídico estatal; el segundo, aprobado por el Consejo de Ministros el 17 de marzo de 1998, reconoce el derecho de concluir acuerdos de hermanamientos, y fija el marco jurídico para ello. Este Segundo Protocolo fue abierto a la firma de los Estados miembros el 5 de mayo de 1998, para entrar en vigor tres meses después de su ratificación por cuatro Estados miembros.

de Autonomía Local de 1985⁶; la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias de 1992⁷; el Proyecto de Convenio sobre Cooperación Interterritorial de 1993⁸; el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 1994⁹, principalmente. En la actualidad, el Consejo de Europa trabaja en la elaboración de la Carta Europea de Autonomía Regional¹⁰.

6. Sobre su contenido, *vid.* CLOTET I MIRO, M.A., *op. cit.* En mayo de 1998 ha entrado en vigor en Austria, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovenia, España, Suecia, Ex-República yugoslava de Macedonia, Turquía, Ucrania y Rumanía. Habiendo sido firmada además por Bélgica, Francia, Irlanda, Lituania, Rusia y Reino Unido.

7. En vigor desde el 1 de marzo de 1998 para Croacia, Finlandia, Hungría, Liechtenstein, Países Bajos, Noruega y Suiza –a fecha del 1 de abril de 1998–. Esta Carta está destinada a impedir el declive de las lenguas regionales o minoritarias en tanto que aspecto esencial del patrimonio cultural europeo, y contribuir a desarrollarlas promoviendo su uso. Sobre sus objetivos, principios, ejecución, etc., *vid.* FENET, A. (Dteur.); *Le droit et les minorités*. Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, 1995.

8. DIEGO CASALS, J.L.; “El proyecto de convención sobre la Cooperación Interterritorial” en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993. Madrid, Tecnos/Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1994. JAUREGUI, G., *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, *op. cit.* Este Convenio extendería a todas las Regiones europeas, cualquiera que sea su situación geográfica, una normativa reguladora de las relaciones entre las Regiones que el Convenio de 1980 había limitado exclusivamente a las entidades territoriales fronterizas. El Proyecto establece el reconocimiento explícito del derecho de las colectividades territoriales a mantener relaciones de cooperación interterritorial y, en particular, a concluir acuerdos de cooperación en el ámbito de sus competencias.

9. En vigor desde el 1 de febrero de 1998, lo han ratificado a fecha 31 de enero de 1998: Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Rumanía, San Marino, Eslovaquia, España, Ex-República yugoslava de Macedonia, Italia, Liechtenstein, República Checa, Ucrania y Reino Unido. Con este Convenio, las Partes Contratantes se comprometen fundamentalmente a luchar contra la discriminación; promover una igualdad plena y efectiva entre las minorías nacionales y la mayoría; a promover, conservar y desarrollar la cultura de las minorías nacionales, así como a preservar su identidad, lengua, religión y tradición. Sobre sus características y contenido, *vid.* BENOÏT-ROHMER, F.; *La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales*. Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1996, pgs. 39 y ss.

10. A imagen y semejanza de la Carta Europea de Autonomía Local que, constituye según el propio CPLRE el único instrumento internacional de defensa y de desarrollo de la autonomía local –*Résolution 34 (1986) sur le suivi de la mise en oeuvre de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale*– y que representa, junto con la Convención Europea de los derechos del Hombre, uno de los pilares de la conciencia democrática y de los valores afirmados en el Estatuto del Consejo de Europa, la Carta Europea de Autonomía Regional debe definir los principios democráticos de la Regionalización, así como el papel que deben jugar las Regiones. El éxito derivado de la existencia de la Carta de Autonomía Local que, tras más de diez años, se ha convertido en uno de los instrumentos jurídicos de mayor alcance del Consejo de Europa, hace aflorar el deseo de contar con un instrumento semejante para la autonomía regional. Este documento tiene por objetivo garantizar la autonomía regional a nivel internacional y fijar sus grandes principios. En cuanto a su contenido, hay que señalar que esta Carta trata de reglamentar las siguientes materias: fundamento jurídico y definición de la autonomía regional, así como su protección jurídica; tipos y ámbitos competenciales de las Regiones; organización institucional y financiación de las Regiones; relaciones entre éstas y las colectividades locales; relaciones interregionales; participación de las Regiones en los asuntos del Estado, así como en las instituciones europeas e

...

3. EL CONGRESO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES: ORGANIZACIÓN Y COMPOSICIÓN

En 1994, la Conferencia de Poderes Locales y Regionales iba a experimentar una trascendente reforma inspirada por la propia Secretaría del Consejo de Europa. Esta transformación pretendía básicamente dos objetivos:

- reforzar la Conferencia, transformándola en un verdadero organismo político, al mismo nivel que la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros, reforzando así su protagonismo y potencialidad, disponiendo de un mayor margen de acción;
- conseguir una representación regional más acentuada, de acuerdo con el desarrollo político del nivel regional en nuestros días. Hay que tener en cuenta que la Conferencia había nacido como un organismo de exclusiva representación local y que solo posteriormente incluirá en su seno al nivel regional. La Conferencia iba a ser heredera de este desajuste en favor de lo local hasta su reciente transformación, ya que los representantes regionales continuaban siendo minoritarios respecto a los locales.

Con el deseo explícito de reforzar y desarrollar el papel de las colectividades locales y regionales en el marco institucional del Consejo de Europa, en su sesión del 14 de enero de 1994, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, va a aprobar la Resolución Estatutaria relativa a la institución del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, así como su Carta¹¹. La Cumbre de Viena que reunió a los, entonces, 32 Jefes de Estado y/o de Gobierno del Consejo de Europa celebrada en octubre del mismo año dará luz

internacionales. La Carta Europea de la Autonomía Regional tiene que transitar un camino todavía largo hasta convertirse en una Convención Internacional abierta a la firma y ratificación de los Estados Miembros del Consejo de Europa; pero el modelo de la Carta Europea de la Autonomía Local del que se ha servido, y el papel extremadamente positivo que ha jugado la misma, nos hace pensar que no habrá trabas insuperables para que el proyecto pueda llegar a su destino final, esto es, convertirse propiamente en un tratado internacional. La Carta Europea de la Autonomía Regional es en la actualidad el proyecto más ilusionante. Cuando se convierta en realidad, Europa contará con un marco de referencia o hilo conductor para la realidad regional en Europa, sobre todo para aquellos Estados de Europa Central y Oriental para los cuales las Regiones deben convertirse sobre todo, en lo que verdaderamente son, instrumentos portadores de democracia. La Carta Europea de la Autonomía Regional no proporciona una definición cerrada del término Región, sino que fija unos criterios abiertos de lo que debe ser la Autonomía Regional, entendida ésta de forma dinámica, evolutiva y pragmática a la vez. También desde este punto de vista, el CPLRE ha sido innovador, por cuanto que la Carta Europea de la Autonomía Regional –como ya lo fue la Carta Europea de la Autonomía Local– ofrece la posibilidad de comprometerse con una parte, o con la totalidad, del Documento.

11. *Resolution Statutaire (94)3 relative a l'institution du Congres des Pouvoirs Locaux et Regionaux de l'Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 14 janvier 1994 lors de la 506e réunion des Délégués des Ministres)*. Mediante Resolución Estatutaria, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adopta decisiones que afectan al Estatuto de la Organización, sin alterar su articulado, hasta que se produzca una revisión formal del mismo.

verde a la transformación de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales en el Congreso de Poderes Locales y Regionales –en adelante CPLRE–.

Se iba a revalorizar así el perfil de la institución que pasaría de tener un mero estatus de comité consultivo de expertos –creada en el marco del artículo 17 del Estatuto del Consejo de Europa– al de un verdadero órgano consultativo, al mismo nivel que la Asamblea Parlamentaria¹².

Con esta transformación se pretendía la adaptación a una nueva realidad política europea caracterizada por el progreso generalizado de la autonomía administrativa local y regional en muchos Estados miembros del Consejo de Europa; se pretendía también jugar un nuevo papel en la promoción de la democracia local y regional en la Europa Central y Oriental, países recientemente asociados a la organización.

Esta última fue, precisamente, una de las motivaciones principales a la hora de afrontar una necesaria reforma de la estructura de cooperación local y regional que había existido hasta entonces. Se necesitaba un órgano de perfil político más elevado, capaz de satisfacer y encauzar buena parte de las expresiones subestatales diferenciadas existentes en la Europa Central y Oriental. La mejora de la democracia local y regional en estos países iba a constituir también, desde el principio, una de las tareas principales a afrontar por el nuevo CPLRE del Consejo de Europa, que iba a ver aumentadas sus competencias respecto a la antigua Conferencia.

En el artículo 2 de la citada Resolución Estatutaria se recogen los objetivos del CPLRE, siendo éstos los siguientes:

- a) asegurar la participación de las colectividades locales y regionales en la realización del ideal de la unión de Europa, así como su representación y su implicación en los trabajos del Consejo de Europa;

12. Literalmente, “En devenant un Congrès, nous avons de fait une nouvelle position au sein du Conseil de l’Europe. Nous ne sommes plus un simple comité d’experts mais nous pouvons nous adresser directement au Comité des Ministres et aux autres organes intergouvernementaux d’Europe au même titre que l’Assemblée parlementaire”, *Forum du Conseil de l’Europe*, n° 3, 1994, pg. 13. En cualquier caso, no está clara la naturaleza del nuevo CPLRE. Aunque es evidente que su rango en el seno de la Organización se ha visto aumentado, el Congreso no viene incluido en la lista cerrada de “órganos” del Consejo de Europa (el artículo 10 del Estatuto de la Organización, establece que “los órganos del Consejo de Europa son: 1.- el Comité (o Consejo) de Ministros; 2.- la Asamblea Parlamentaria). Se requeriría una enmienda que modificase el Estatuto del Consejo de Europa, con la consiguiente firma y ratificación por parte de todos los Estados miembros, para que tal artículo 10 incluyese al CPLRE como un “órgano” del Consejo de Europa. Tal acto no se ha producido, por lo que en un sentido estricto, no podríamos afirmar que el CPLRE es un “órgano” del Consejo de Europa; aunque evidentemente tampoco es un mero “comité consultivo”. En este sentido se pronuncia GRAU TANNER, C.; “La representación institucional de los entes locales ante los organismos europeos” en *La posición institucional de la Administración Local en el S.XXI*, Curso dirigido por Demetrio LOPERENA en Cursos de Verano, 1997, en Donostia-San Sebastian (mecanografiado facilitado por el autor).

- b) someter al Comité de Ministros proposiciones a fin de promover la autonomía local y regional;
- c) promover la cooperación entre colectividades locales y regionales;
- d) mantener contactos con otras organizaciones internacionales, organizaciones europeas representativas de las colectividades locales y regionales de los Estados miembros y asociaciones de colectividades locales y regionales.

El Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se comprometen a consultar al Congreso sobre todas aquellas cuestiones que sean susceptibles de afectar las competencias y los intereses esenciales de las colectividades locales y regionales¹³. El CPLRE dispone además de una cláusula de competencia general y derecho de iniciativa en materia de autonomía local y regional, lo que le permite someter propuestas al Comité de Ministros del Consejo de Europa.

A cada Estado miembro le corresponde en el CPLRE un número de escaños igual al que dispone en la Asamblea Parlamentaria. Y para afirmar el perfil político y representativo del órgano, se establece que sus representantes han de disponer de un mandato electivo en el seno de una colectividad local o regional¹⁴. De esta forma se garantiza la plena legitimidad política del Congreso, al estar compuesto por miembros que han concurrido en unas elecciones, habiendo obtenido representación ante los electores.

La composición de la delegación correspondiente a cada Estado ante el Congreso, designada por un procedimiento establecido por cada Estado miembro¹⁵, debe asegurar una repartición geográfica equilibrada de delegados sobre el territorio del Estado miembro; una representación equitativa de las diferentes categorías de colectividades locales y regionales existentes en el Estado miembro, así como de las diferentes corrientes políticas presentes en los órganos de las colectividades locales y regionales del Estado miembro¹⁶

En el seno del CPLRE, pueden formarse grupos políticos. Cada grupo debe incluir miembros de, al menos, tres nacionalidades diferentes, y contar con quince miembros¹⁷.

13. Artículo 2.2 de la Resolución Estatutaria.

14. Artículo 3 de la Resolución Estatutaria y artículo 2.1 de la Carta. (Consecuentemente habrán de abandonar el CPLRE si se pierde tal mandato electoral local o regional –artículo 2.5 de la Carta).

15. Artículo 3.1 de la Carta.

16. Artículo 2.2 de la Carta.

17. Artículo 5 del Reglamento Interior del CPLRE. Actualmente son tres los Grupos Políticos formalmente constituidos: Socialista, Partido Popular Europeo, y Grupo Independiente Liberal y Democrático.

El CPLRE cuenta con una Comisión Permanente, compuesta por dos representantes de cada delegación nacional, encargada de asegurar los trabajos del organismo entre las Sesiones Plenarias, y de obrar en su nombre. En particular, esta Comisión sigue los diferentes ámbitos de actividad del Consejo de Europa.

En definitiva, el CPLRE es el portavoz de las Regiones y los Municipios de Europa, lugar de diálogo privilegiado que ofrece la posibilidad de debatir problemas comunes, confrontar experiencias y expresar sus puntos de vista ante los gobiernos estatales. Además, está en estrecha colaboración ante las organizaciones nacionales e internacionales que representan los poderes locales y regionales.

4. LA CÁMARA DE LAS REGIONES

Hay que resaltar como uno de los rasgos más determinantes del nuevo CPLRE, su estructura bicameral. Desde que la Conferencia Permanente de Poderes Locales se abrió a las Regiones, se produjo en su seno una convivencia cuando menos conflictiva entre los poderes locales y los regionales. Los primeros ejercieron en la institución un monopolio de *facto*, y eran muchos los que deseaban una representación claramente diferenciada entre los dos niveles político-administrativos. Especialmente, el movimiento regionalista había reiterado de forma incisiva la necesidad de dotarse de estructuras de representación independientes de los poderes locales, que respondiesen a sus propias necesidades y características singulares.

En el artículo 4 de la Resolución Estatutaria, se establece que el CPLRE ejercerá sus atribuciones con el concurso de dos cámaras: una representativa de las autoridades locales (la “Cámara de los poderes locales”) y otra representativa de las autoridades regionales (la “Cámara de las Regiones”). Se reconoce así la naturaleza y el papel distinto de los poderes locales y regionales, dando respuesta a esta antigua demanda del movimiento regional en su conjunto.

Cada Cámara dispone de un número de escaños igual al del Congreso mismo. Este número asciende a 286 miembros titulares y otros 286 suplentes¹⁸. Cada Cámara elige su propio *Bureau*, compuesto de un Presidente específico así como por otros seis miembros¹⁹. Los dos *Bureaux* se constituyen en el *Bureau* del CPLRE, responsable de coordinar los trabajos de las

18. Distribuidos por Estados de la forma siguiente: Albania (4); Alemania (18); Andorra (2); Austria (6); Bélgica (7); Bulgaria (6); Croacia (5); República Checa (7); Chipre (3); Dinamarca (5); Eslovaquia (5); Eslovenia (3); España (12); Estonia (3); Finlandia (5); Francia (18); Grecia (7); Holanda (7); Hungría (7); Irlanda (4); Islandia (3); Italia (18); Letonia (3); Liechtenstein (2); Lituania (4); Luxemburgo (3); Malta (3); Ex-República yugoslava de Macedonia (3); Moldavia (5); Noruega (5); Polonia (12); Portugal (7); Rumanía (10); Reino Unido (18); Rusia (18); San Marino (2); Suecia (6); Suiza (6); Turquía (12); Ucrania (12).

19. Artículo 6 de la Carta.

dos Cámaras y la distribución de materias entre ellas²⁰, y presidido por el Presidente del CPLRE. Tanto el Presidente del Congreso, como los Presidentes de cada una de las dos Cámaras, son elegidos por dos años.

Cada una de estas dos Cámaras tiene capacidad para celebrar sesiones propias, en función de los temas específicos que trate²¹. Tienen también capacidad y autonomía para crear sus propios grupos de trabajo, así como su Comisión Permanente, a semejanza y con funciones similares a las de la Comisión Permanente del CPLRE. Cada Cámara adopta también de forma independiente su reglamento interior²². En el aspecto referido a su composición hay que señalar igualmente que la A.R.E.²³, participa de manera permanente, en calidad de observador con derecho a voz, en los trabajos de la Cámara de las Regiones, así como en su Comisión Permanente.

De esta forma, el movimiento regional ve cumplida, en sede del Consejo de Europa, una de sus máximas aspiraciones, cual es la de obtener representación institucionalizada y oficializada independiente y al margen de los representantes locales, como nivel político-administrativo de diferente naturaleza.

Nuevamente el Consejo de Europa se convierte en vanguardia de la representación regional a nivel europeo, adoptando una iniciativa singular y novedosa, en sintonía con la reivindicación regional, y posible antecedente de soluciones semejantes en otros foros, como podría ser el Comité de las Regiones de la Unión Europea; órgano éste que, contrariamente a la voluntad regional mayoritaria reiterada en su principal organismo de representación –Asamblea de las Regiones de Europa– incluye en su seno a representantes locales y regionales, con las disfunciones que de este hecho pueden derivarse, desde una perspectiva estrictamente regional.

En este afán mostrado por el Consejo de Europa de experimentar propuestas innovadoras, hay que señalar cómo se ha enfrentado esta Organización al principal problema que plantea hoy una cámara de exclusiva representación regional, cual es el hecho de que existan Estados que carecen de este nivel político por lo que, consecuentemente, podrían quedar sin

20. Artículo 8.1 de la Carta.

21. Artículo 5.1 de la Carta. Hay que señalar además que el CPLRE tiene cada año una sesión ordinaria, lo mismo que cada una de las dos Cámaras componentes.

22. Artículo 12.1 de la Carta.

23. La Asamblea de las Regiones de Europa es el principal foro de representación regional en Europa. en la actualidad incluye a 300 Regiones de 26 Estados europeos. Sobre sus actividades, objetivos, etc., *vid.* CASTRO RUANO, J.L. de, *La emergente participación política de las Regiones en el proceso de construcción europea*, *op. cit.* pgs. 171 y ss. Sobre su marco jurídico, así como el de las acciones que emprende, *vid.* BELTRAN GARCIA, S. y PIÑOL I RULL, J.L.; “La contribución de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) al desarrollo de las acciones internacionales de las Comunidades Autónomas” en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, 1997.

representación en un órgano de tales características. Esta razón era la que, hasta la fecha, había impedido el surgimiento en las instituciones europeas de órganos de exclusiva representación regional, ya fuere en la antigua Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en el Consejo Consultivo de Entes Locales y Regionales de la Comisión Europea o, actualmente, en el Comité de las Regiones de la Unión Europea.

En este sentido, el CPLRE establece que, *de forma transitoria*, (y es preciso subrayar este carácter de transitoriedad provisional que durará aproximadamente hasta principios del año 2000, en que deberá revisarse), aquellos Estados que no dispongan en su seno de verdaderas Regiones, podrán designar a la Cámara de las Regiones, representantes de entes locales o de asociaciones regionales compuestas por entes locales²⁴.

Aunque es de valorar el esfuerzo y la voluntad política del Consejo de Europa por enfrentarse a un tema de innegable dificultad, la solución adoptada tampoco está exenta de críticas. Esta composición de la Cámara de las Regiones no evita que representantes de verdaderas Regiones continúen sentándose, aunque de manera transitoria eso sí, junto a representantes de otro tipo de colectividades. Es decir, la solución adoptada, reproduce el problema que había intentado evitarse con la creación del sistema bicameral. Ante esta situación, pueden existir diferentes soluciones²⁵:

a) la más radical consistiría en no prolongar la posibilidad que otorga la Disposición Transitoria a la finalización del plazo previsto –esto es, año 2000²⁶–, de tal forma que quedarían excluidas de la Cámara de las Regiones todos aquellos representantes de entidades que no se adecúan estrictamente al concepto predeterminado de Región.

Esta “solución” disminuiría aún más el tamaño de la Cámara de las Regiones –que ya es menor que la Cámara de los Poderes Locales, dado que existen Estados pequeños sin vocación de verse representados en la primera–, lo que dificultaría aún más el funcionamiento del CPLRE, que prevé en teoría una paridad formal entre las dos Cámaras para sus procesos de decisión, elección de su Presidente, etc, que en la práctica, como vemos, no se cumple²⁷. Además, excluir de la Cámara de las Regiones a algunos repre-

24. Disposición transitoria primera, del original en francés: “A titre intérimaire, les Etats qui n’auraient pas de collectivités régionales, à savoir des entités placées au niveau immédiatement inférieur à l’Etat et ayant des compétences propres et des organes élus, peuvent désigner à la Chambre des Régions des représentants d’organismes placés à ce même niveau et composés, sur une base régionale, de représentants de collectivités locales élus au deuxième degré ou d’associations régionales de collectivités locales. Cette disposition sera réexaminée à l’expiration d’un délai de six ans”.

25. LEVRAT, N.; “Assessment and perspectives of regionalism and regionalisation in Europe” in ASSEMBLY OF EUROPEAN REGIONS, *The Regions in the construction of Europe. Proceedings of the seminar organised by the A.R.E. and Alsace Regional Council. 22nd may 1996*.

26. La Carta del CPLRE fue aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 14 de enero de 1994, luego el plazo de 6 años previsto, finalizaría el 14 de enero del 2000.

sentantes de Estados carentes de una verdadera regionalización de sus estructuras, pero con importante sensibilidad en favor de aquella, les privaría de un importante apoyo y legitimación para su causa regionalizadora.

b) La otra opción consistiría en la ampliación del período transitorio durante el cual se posibilita esta representación no estrictamente regional en la Cámara de las Regiones. De esta forma, no disminuiría la posición de la Cámara en el conjunto del CPLRE, aunque sí debilitaría la exigencia en materia de regionalización, por la inclusión en el seno de la Cámara, de representantes poco sensibles al hecho de la regionalización. De esta forma, se debilitaría también el protagonismo de la Cámara, al no componerse de forma exclusiva de electos regionales con competencias propias²⁸.

5. CONCLUSIONES

Una vez más es la Gran Europa del Consejo de Europa, la que se convierte en vanguardia o punta de lanza de la representación regional. Si esta Organización fue la primera que introdujo en sus estructuras a representantes subestatales, convirtiéndose en el antecedente de lo que actualmente está configurándose como una poliédrica Europa de las Regiones, hoy trata de responder también a la, quizá, principal demanda del movimiento regionalista europeo, es decir, la representación singularizada y diferenciada entre poderes regionales y poderes locales.

Esta ambición se convierte en la actualidad en una cuestión a la que inevitablemente han de hacer frente las instituciones europeas. Y ésto, máxime en un marco político en el que los poderes territoriales comienzan a jugar un papel cada vez más determinante en los distintos ámbitos políticos en el

27. Esta opción ha sido barajada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que, incluso, ha pedido en alguna ocasión que fuese reducido a tres, este plazo de seis años. Para evitar esta subrepresentación respecto a la Cámara de Entes Locales que se derivaría de una decisión en este sentido, la Asamblea propuso conceder una sobrerepresentación de escaños a algunos Estados miembros, de forma que permaneciesen idénticos el número de componentes de ambas Cámaras. Vid. CONSEIL DE L' EUROPE, *Rapport sur les régions au Conseil de l' Europe et la mise en place du CPLRE*, 13 Janvier 1995, Doc. 7220.

28. Desde el momento en que este artículo fue escrito –año 1998– hasta su publicación actual, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha adoptado en su 702 Reunión del 15 de marzo de 2000, una Resolución Estatutaria revisada y una Carta anexa que establece en su artículo 2.4 que “Les Etats membres ne disposant pas de collectivités régionales au sens de ce paragraphe pourront envoyer des représentants à la Chambre des régions et à ses organes avec voix consultative”. Disposición que no afecta a la participación de pleno derecho, esto es, con voz y voto, de estos representantes en el pleno del Congreso y en sus órganos. Todo ello significa que el Congreso ha optado por la solución más audaz, excluyendo de la participación real, con voz y voto, a aquellas colectividades territoriales que no se adecúan a la definición de Región establecida, esto es “entités situées entre l'Etat et les collectivités locales et disposant soit de prérogatives d'auto-administration, soit de prérogatives d'ordre étatique, et ayant la capacité effective de prendre en charge, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leur population, une part importante des affaires de intérêt public, conformément au principe de subsidiarité” (Artículo 2.4 de la Carta).

que participan. Si su presencia fuese meramente testimonial, esta diferenciación no se convertiría en una necesidad apremiante, consecuencia del diferente nivel competencial y, sobre todo, de la diferente naturaleza política que les caracteriza.

Aunque las diferencias al interior de la institución regional son numerosas, es mayor la diferencia existente entre éstas y el nivel local, por cuanto que derivan de una naturaleza diferente, con objetivos y funciones también diferentes.

Y ha sido precisamente el Consejo de Europa, en su estructura territorial –el Congreso de Poderes Locales y Regionales–, el que ha experimentado de forma pionera esta representación diferenciada. Esta quizá sea la principal aportación que debemos valorar en el CPLRE en estos primeros años de existencia, más incluso que sus realizaciones mismas.

En definitiva, la participación regional en Europa ha subido un peldaño más, lo está subiendo en estos momentos, gracias al Congreso de Poderes Locales y Regionales. La referencia que éste proporciona, así como el fruto de sus trabajos, contribuye a dinamizar y configurar un poco más el nivel regional –el “tercer nivel”– en la política europea.

