

Comité de Regiones y regiones con competencias legislativas

(The Committee of Regions and regions with legislative responsibilities)

Llimona i Balcells, Joaquim
Generalitat de Catalunya
Direcció General de Relacions Exteriors
Via Laietana, 26, 4ª Planta
08003 Barcelona

BIBLID [1138-8552 (2001), 16; 239-245]

Diseñar un sistema de participación regional en la Unión Europea además de responder a una reivindicación política es garantía de eficacia y buen funcionamiento de la Unión. Dicho sistema, para las regiones con competencias legislativas, no puede apoyarse únicamente en el Comité de las Regiones. Pero en todo caso el Comité para vehicular una parte de esta participación debe ser reformado, tanto desde el punto de vista de su estructura, como de las competencias que le corresponden y transformarse en institución.

Palabras Clave: Comité de Regiones. Eficacia y legitimidad democrática. Heterogeneidad territorial. Regiones con competencias legislativas. Órganos o institución. Competencias. Estructura bilateral y operativa.

Europako Batasunean partartaidetza sistema erregionala diseinatzea, erreibindikazio politiko bati erantzuteaz gainera, Batasunaren eraginkortasun eta funtzionamendu egokiaren bermea dugu. Halako sistema –legegintza aginpideak eskualdeei dagokienez–, ezin da bakarrik Eskualdeen Batzordean oinarritu. Baina nolana ere, parteaidetza horren alderdi bat bideratu behar duen Batzordea eraberritu beharra dago, hala egituraren aldetik nola dagozkion aginpideen aldetik, bai eta erakunde bilakatu ere.

Giltz-Hitzak: Eskualdeen Batzordea. Eraginkortasuna eta legitimitate demokratikoa. Lurralde heterogeneotasuna. Legegintza aginpideak dituzten eskualdeak. Organoak edo erakundea. Aginpideak. Alde biko egitura eta egitura eraginkorra.

Concevoir un système de participation régionale dans l'Union Européenne, en plus de répondre à une revendication politique, est une garantie d'efficacité et de bon fonctionnement de l'Union. Ce système, pour les régions ayant des compétences législatives, ne peut s'appuyer uniquement sur le Comité des Régions. Mais, en tout cas, le Comité, pour véhiculer une partie de cette participation, doit être réformé, aussi bien du point de vue de sa structure que de celui des pouvoirs qui lui correspondent, et doit être transformé en institution.

Mots Clés: Comité de Régions. Efficacité et légitimité démocratique. Hétérogénéité territoriale. Régions avec compétences législatives. Organes ou institution. Compétences. Structure bilatérale et opérative.

El tema que se plantea me permite hablar en términos poco institucionales. Por otra parte no voy a hablar en nombre del Gobierno de Cataluña, sino en nombre propio, puesto que no existe una posición oficial elaborada con respecto a este tema.

La primera cuestión a la que quisiera responder es al sentido que tiene el CdR tal y como está planteado en la actualidad para las regiones con competencias legislativas, es decir, para aquellas regiones que disponen de un nivel de competencias que le permite incidir incluso legislativamente en aspectos en los que actúa también la propia Comunidad Europea y que además tienen una estructura institucional que comprende una cámara con funciones legislativas. En definitiva, las regiones fuertes desde un punto de vista institucional, como pueden ser los länder alemanes, austríacos, las regiones belgas, o las CC.AA.

Pero esta cuestión se enmarca en un tema más amplio y complejo: ¿Por qué nosotros pedimos participar en la construcción europea y que se nos reconozca un papel más activo? Es necesario, por tanto, justificar estas reivindicaciones.

Las razones que podemos utilizar para argumentar una presencia más activa en los asuntos europeos, algunas de ellas ya las ha explicado José M^a MUÑOCA por cierto, no constituyen meramente una reivindicación política abstracta sino que hay una serie de factores, algunos, políticos y otros, de buen funcionamiento del sistema, que inciden en esta necesidad de participar en la construcción europea.

Previamente hay que plantear una cuestión que también se ha comentado. Frente a aquellos que opinaban que después de la II Guerra Mundial, los estados modernos para ser eficientes debían ser centralizados y en todo caso avanzar en una dirección supranacional, pero nunca descender por debajo del Estado, existe y se detecta una creciente interacción entre el proceso de construcción europea, por una parte, y la regionalización por otra.

En efecto, esta concepción existente en el momento de creación de las Comunidades Europeas, con la única excepción de Alemania, excepción impuesta por los vencedores de la II Guerra Mundial, para evitar que Alemania se constituyera en un Estado fuerte, ha ido evolucionando de manera que la regionalización y la integración europea se presentan, hoy en día, más que como procesos contradictorios, como procesos complementarios, es decir, como las dos caras de una misma moneda.

En definitiva, como un ejemplo de que no todo el poder político puede quedar concentrado en un único nivel de gobierno estatal. De la misma manera que es conveniente tener una moneda europea –aunque su comportamiento en estos meses no ha sido muy positivo, temas como la cultura, el medio ambiente, determinadas políticas microeconómicas son mejor gestionadas por un nivel más cercano al ciudadano que el Estado.

Por tanto, existe un proceso general que va redistribuyendo y reordenando el poder político lo que provoca que de una Europa en la que sólo un Estado tenía estructuras descentralizadas, en los años 50, pasemos a una Europa en la que hay más Estados que han alcanzado un nivel de descentralización política importante, no siempre satisfactorio, pero importante. En definitiva, se va extendiendo la regionalización, es decir, no sólo no retrocede como pretendían algunos sino que se va imponiendo en paralelo a la construcción europea.

El segundo tema es que la Comunidad Europea que es una organización internacional, en cierto sentido cada vez lo es menos. Va ampliando sus competencias, frecuentemente hacia ámbitos en los que existe una cierta coincidencia con la actividad y con la competencia de los entes descentralizados. Evidentemente los grandes temas que centran la atención y el debate europeo como pueden ser la moneda o la política exterior y de seguridad común, no se encuentran en estos supuestos. Ahora bien en paralelo a estas actuaciones, la UE ha ido desarrollando una política regional, de medio ambiente, de protección de consumidores, mucho más tímida en cultura, educación o sanidad, por supuesto en agricultura,...

Y si hacemos un análisis de la realidad de los Estados con una estructura compleja, vemos que muchas de estas cuestiones son gestionadas, incluso legisladas, no por el Estado central, sino por las CC.AA., los Länder o las regiones. Por tanto, si hiciéramos varios conjuntos en la UE y si uno fuera las competencias de la Unión o de la Comunidad y otro, las competencias de las regiones más fuertes, vemos que cada vez existe un mayor espacio de intersección. Por tanto, un espacio mayor de interés en participar en los asuntos europeos.

Finalmente, hay un tema que José M. Muñoa ha citado también. Existe una conciencia regional creciente. Es decir, las regiones cada vez más tienen una conciencia política de necesidad, para ellas, de participar en el proceso de construcción europea.

Puede decirse, por tanto, que el panorama se ha modificado sustancialmente desde los años 50 a los años 90, y lo que era comprensible en los años 50, que era la inexistencia de diálogo entre el nivel regional y el nivel europeo, es cada vez más insostenible, cada vez hay menos razones que expliquen el hecho de que las regiones con competencias legislativas no puedan tener un papel no sólo en la aplicación sino también en la configuración de determinadas políticas de la Comunidad Europea.

En ocasiones se argumenta que estamos ante un tema que es una pura reivindicación política y se sigue manteniendo la idea de que las regiones tienen un papel circunscrito a su territorio, pero que no tienen que participar en procesos de alcance territorial superior. Me gustaría citarles como mínimo cuatro factores que militan a favor de conceder un papel superior a las regiones en la construcción europea:

- 1) la contribución al planteamiento y a la resolución de los grandes problemas que tiene planteados, no ya sólo la construcción europea sino el propio continente europeo. Por ejemplo: el empleo y las minorías.
- 2) una participación más clara, más definida y más potente y eficaz, y no cicatera como es ahora, de las regiones refuerza la legitimidad democrática de todo el proceso europeo, que es uno de los déficits que arrastra el sistema institucional. Tiene problemas de legitimidad democrática y tiene problemas de eficacia: un sistema pensado para seis estados está a punto de estallar si no se resuelve un problema no sólo desde el punto de vista cuantitativo sino también desde un punto de vista de estructura. Además, existe el problema de legitimidad democrática. Y el permitir la participación más directa de gobiernos con los que los ciudadanos se identifican y se sienten muy próximos, no sólo por razones identitarias, sino porque les gestionan temas muy importantes para la vida cotidiana como pueden ser la formación, las infraestructuras... Todo ello hace más comprensible y más cercano al ciudadano el proceso europeo.
- 3) Las regiones que promueven políticas transfronterizas y de cooperación interregional o transnacional, generan un beneficio para el territorio en el que se proyectan pero también constituyen un factor de integración europeo. Cuando nosotros intentamos suprimir el efecto frontera que existe entre Francia y España a base de establecer puentes físicos o de intercambio de personas, de ideas, ... está claro que estamos actuando a favor del desarrollo de nuestros territorios pero también estamos contribuyendo a que Europa sea una realidad y no sólo un marco jurídico integrado por los Tratados y el Derecho derivado.
- 4) Finalmente, hay una cuarta cuestión que, desde un punto de vista no regional es la menos rebatible y con ello no quiero decir que las otras sean rebatibles. Es el hecho de que la aplicación buena parte de las políticas y del Derecho Comunitario reposa sobre el nivel regional en aquellos Estados en los que existe un cierto grado de descentralización política. Sabemos que ordenamiento jurídico comunitario es tremendamente centralizado en cuanto a su génesis pero en cuanto a su aplicación es descentralizado ya que la Comunidad no tiene una Administración que aplique las políticas, a excepción de la política de la competencia, por lo que se apoya en las Administraciones de los Estados miembros. En los Estados complejos esta tarea corresponde en buena parte, a la Administración regional y cuando se tiene que aplicar una política que tiene un coste político, es bueno haber podido participar en su génesis.

Por tanto, hay razones de carácter político, de voluntad regional, del papel reforzado que las regiones adquieren en determinados Estados miembros, pero también hay razones de eficacia y de buen funcionamiento de la construcción comunitaria que militan a favor de reconocer un papel superior al que actualmente tienen reconocido las regiones en el ámbito y la esfera europea.

Pero, aparte de que existen estos factores, también existen condicionantes que dificultan que ésto se haga con normalidad:

- 1) Las resistencias de los Estados miembros, factor que se encuentra en la base de los demás condicionantes. Los Estados miembros no quieren que las regiones asuman un verdadero papel en la construcción europea. Así, puede hablarse de una postura de defensa en la base de la creación del CdR: se propone una estructura perversa para que las regiones no puedan alcanzar un nivel de participación satisfactorio. Lo cual no obsta para que coincida con José M^a MUÑOA en que debemos aprovechar lo que tenemos.
- 2) La heterogeneidad del panorama territorial europeo: no todos los Estados están regionalizados, incluso el concepto de región es muy variable de Estado a Estado. De hecho, uno de los problemas existentes es el de definir la región.
- 3) La Comunidad Europea es una organización internacional, por tanto, es una organización que la integran los Estados miembros. Así, la estructura institucional está pensada para una participación de los Estados y no de las regiones.

Con estos datos, llegamos a comienzos de los años 90, a la previsión del CdR en el Tratado de Maastricht y a su constitución efectiva a principios del 1994. Se trata de un órgano que supone un paso positivo: por primera vez se crea a nivel de la Comunidad Europea e inserto en su estructura institucional, un mecanismo que permite participar a los entes subestatales, sean regiones o entes locales, en el proceso de elaboración de las políticas y de las decisiones comunitarias.

Pero, a la vez, no podemos ignorar que el CdR es una instancia en la que estallan (a veces intencionadamente) las contradicciones entre las necesidades de participar y los condicionantes de la participación, y en particular el condicionante de la heterogeneidad. Digo intencionadamente porque si se hubiera hecho un planteamiento distinto se hubiera creado un CdR menos problemático en este sentido. Insisto también en que su creación es un avance y por tanto no lo rechazamos ni lo ignoramos. Ciertamente, Cataluña participa menos activamente que Euskadi y que otras regiones, pero sin rechazarlo. No obstante, el objeto de esta intervención no es de recalcar los puntos positivos del mismo, sino al contrario, de los puntos débiles y qué propuestas debiera asumir la CIG convocada hace dos meses.

Los puntos débiles están destacados en el Dictamen que el Presidente de la Generalitat elaboró en ocasión a la primera CIG que vivió el CdR y que llevó a la elaboración del Tratado de Amsterdam. El Dictamen que Van den Brande y Koivisto han elaborado en relación a esta CIG esencialmente los reproduce. Son los siguientes:

- 1) Es un órgano: no es una institución. Es un órgano que tiene como funciones asistir a la Comisión y al Consejo en sus respectivos papeles

dentro de lo que es el proceso de adopción de decisiones de la Comunidad Europea. Evidentemente pasar de órgano a institución no es algo que se pueda hacer de una forma independiente del refuerzo de otros aspectos del CdR: no tiene sentido que el CdR se convierta en una institución con su actual configuración y con su actual nivel competencial. Además, el pasar de ser un órgano a ser institución no tiene consecuencias jurídicas pero sí consecuencias políticas y naturalmente la reivindicación del nivel institucional forma parte de un paquete. Hay una razón importante: una instancia que agrupa en su seno a los presidentes de muchas regiones europeas importantes, a los alcaldes de municipios y a presidentes de órganos intermedios, es un órgano que agrupa a personalidades políticas de primer orden y al cual parece necesario que se le reconozca el nivel pleno de institución, por razones de tipo político: no puede ser un órgano subordinado a una Comisión, que es una institución muy tecnocrática y con una legitimidad democrática bastante contestada.

- 2) La heterogeneidad de sus miembros. El Tratado habla de representantes de entes locales y regionales. Aquí hay varias cuestiones que se nos pueden plantear: un conflicto entre funcionalidad y legitimidad democrática. Pero, la gran cuestión es la mezcla de entes locales y regionales en una misma asamblea: es un punto clave y que tiene un efecto perverso muy claro en el funcionamiento y en la eficacia del CdR. Se mezclan intereses de distinto nivel. Aparte de que ello conduce a situaciones paradójicas ya que cada Estado decide: en el caso español, de los 21 miembros que en la actualidad configuran la delegación española, 17 representan a las 17 autonomías y los cuatro restantes los designa la Federación Española de Municipios y Provincias.
- 3) Las competencias del CdR son otro de sus puntos débiles. Se trata de unas competencias calcadas a las que tiene el Comité Económico y Social. Son competencias consultivas. Su carácter preceptivo se limita a una serie de sectores. Tiene capacidad de autoiniciativa, la Comisión puede consultarles cuando lo quiera, pero nada obliga a que los dictámenes que emita sean tenidos en cuenta por la institución que lo haya solicitado: no hay ningún tipo de caución que dificulte el apartarse de un dictamen del CdR. No se trata de pedir en este momento que los dictámenes además de preceptivos sean vinculantes pero sí que exista algún tipo de mecanismo que exija a las instituciones razonar los argumentos por los que se apartan del sentido del dictamen.
- 4) Tampoco se hace ninguna previsión sobre mecanismos más o menos privilegiado para acudir ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en defensa de sus prerrogativas.

En cuanto a las perspectivas ante la nueva CIG, parece ser que lo único que se va a plantear en relación al CdR es el número de sus miembros, para

evitar un crecimiento proporcional de sus miembros teniendo en cuenta el número de candidatos existentes a las puertas de la Comunidad Europea. Por tanto, hay que ser consciente de que la reforma va a ser una reforma modesta.

Considero que son tres las reformas necesarias para reforzar verdaderamente el CdR y convertirlo en un instrumento mucho más útil para las regiones con competencias legislativas:

- 1) La previsión de una estructura bicameral: una para las entidades locales y otra para las regionales. La frontera entre unas y otras se deberá colocar en las competencias legislativas.
- 2) Reforzar sus competencias: ampliar sus competencias consultivas, dotarles de algún tipo de mecanismo que permita conocer las razones por las que las instituciones se desvían de los dictámenes del CdR y, a más largo plazo, en aquellos ámbitos en que exista una competencia exclusiva de un sector del CdR, llegar hasta un cierto grado de vinculación de los dictámenes. Esto llevaría a que fuera considerado como institución.
- 3) Una estructura más operativa: el CdR tiene que tender a diferenciarse en una estructura muy política, que sea un debate de foro político, junta a una estructura operativa, más técnica que haga un seguimiento de los dictámenes.

Muchas gracias por su atención.

