

El Comité de las Regiones ante la Conferencia Intergubernamental de 2000. Conclusiones finales

(The Committee of the Regions before the Intergovernmental of the year 2000. Final conclusions)

Zelaia Garagarza, Maite

Euskal Herriko Unib.

Zuzenbide Fak.

Manuel de Lardizabal Pasealekua, 2

20018 Donostia

BIBLID [1138-8552 (2001), 16; 349-354]

Ukaezina da, sortarazten duen interesagatik, horren heterogeneoa den Eskualde edo Erregioaren kontzeptua gune edo foro askok eztabaidagai izan dutela. Beraz, doktrinaren ikuspegitik ez ezik, erakundeen ikuspegitik ere aztertua izan den gai baten aurrean gaude. Erakunde eta organismoen artean, eremu komunitarioan kontzeptuarekiko landu diren hurbilpenak aztertzeaz gain, maila europar orokorrean, nagusiki Europako Kontseiluak -eta honen barnean, Europako Botere Lokal eta Erregionalen Kongresuak- eta Europako Erregioen Batzarrak plazaraturiko definizioak izango ditugu aztergai lan honetan.

Giltz-Hitzak: Erregioa. Eskualdea. Erregionalizazioa. Entitate lurraldetarra. Estatu azpiko entitate lurraldetarra.

Resulta incuestionable, por el interés que suscita, que un concepto tan heterogéneo como el de Región ha sido motivo de discusión en numerosos centros o foros. Así pues, nos encontramos ante un tema que ha sido analizado no solo desde el punto de vista doctrinal, sino también desde el punto de vista institucional. Además de estudiar las aproximaciones al concepto realizadas en el área comunitaria por instituciones y organismos, a escala europea en general, serán objeto principal de estudio las definiciones proporcionadas por el Consejo de Europa -y dentro de éste, por el Consejo Europeo de Poderes Locales y Regionales- y por la Asamblea de Regiones Europeas.

Palabras Clave: Región. Regionalización. Entidad territorial. Entidad territorial subestatal.

Il est indiscutable qu'un concept aussi hétérogène que celui de Région a été le sujet de discussion dans de nombreux centre ou forums, à cause de l'intérêt qu'il suscite. Ainsi donc, nous nous trouvons devant un sujet qui a été analysé non seulement du point de vue doctrinal, mais également du point de vue institutionnel. En plus d'étudier les rapprochements au concept réalisés dans le domaine communautaire par des institutions et des organismes, échelle européenne en général, les définitions fournies par le Conseil de l'Europe -et au sein de celui-ci, par le Conseil Européen de Pouvoirs Locaux et Régionaux- et par l'Assemblée de Régions Européennes, seront l'objet principal d'une étude.

Mots Clés: Région. Régionalisation. Organisme territorial. Organisme territorial sub-étatique.

En una primera parte, se realizará una aproximación a las claves sobre cuya valoración existió consenso entre los participantes –que funcionarán como premisas previas– y, en una segunda parte, las conclusiones en las que los ponentes coincidieron, si bien con sus propios matices personales.

La primera de las premisas desde la que se partió fue la del escaso *temor que las reformas constitucionales* (entendiendo como tales las operadas sobre los textos de los Tratados) generan en Europa, al contrario de lo que éstas pudieran provocar desde la perspectiva constitucional interna de un Estado. Podría incluso afirmarse que, no sólo no se percibe ningún riesgo en la activación de este tipo de modificaciones sino que, se conciben como instrumentos que potencialmente podrían redundar en beneficio de una mayor profundización en el proceso de integración europea.

En segundo lugar, se recordó que, en breve, la UE verá incrementado su número de miembros, sin que se haya acometido reforma alguna con respecto a las estructuras institucionales y los procedimientos de adopción de decisiones hasta la CIG'00. Así pues, cumpliendo con el *mandato que se le encomendó* en el Consejo Europeo de Lisboa¹, la CIG de Niza ha abordado las cuestiones institucionales cuya resolución no fue proporcionada por el Tratado de Amsterdam y cuya actualización se consideró necesaria para proceder, en una etapa posterior, al proceso de ampliación de la UE. Entre tales cuestiones cabe mencionar las siguientes: la ponderación de votos en el Consejo, la estructura de la Comisión, la extensión del voto por mayoría cualificada y las cooperaciones reforzadas. De esta suerte, se ha superado el principal escollo con el que la UE se encontraba para la consecución de uno de sus mayores retos: la ampliación a los países del Este de Europa. Conforme a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza, se procurará que “a partir de finales de 2002” la Unión “se encuentre en condiciones de acoger a los nuevos Estados miembros que estén preparados, con la esperanza de que puedan participar en las próximas elecciones al Parlamento Europeo”², una vez que las instituciones de la UE estén “preparadas para funcionar en una Unión ampliada”³.

En nuestro intento de fijar las premisas iniciales, avanzamos un paso más penetrando en el entramado competencial. En este aspecto, presenciamos, cada vez con mayor nitidez, que las potestades de las instituciones de la UE se están extendiendo hasta el punto de encontrarse con las competencias correspondientes a las entidades territoriales descentralizadas, de forma que, cuanto más se avanza en la integración, mayores son las coinci-

1. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, 23-24 de marzo del 2000, en <http://ue.eu.int.presid/conclusions.htm>

2. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza, 7-9 diciembre del 2000, epígrafe II.6, en http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000_es

3. Preámbulo del Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero del 2001, en <http://ue.eu.int/cigdocs/es/cig2000-ES.pdf>. Próxima publicación en *Diario Oficial* C80, de 10 de marzo del 2001.

dencias y solapamientos entre las atribuciones de las regiones con competencias legislativas y las de las instituciones comunitarias. De tal manera que la aspiración de las regiones de disponer de cotas más elevadas de participación en cuestiones europeas –siempre y cuando se trate de competencias englobables en el bloque de las que corresponden a las regiones en el nivel interno estatal–, cobra una mayor justificación jurídica y resulta más comprensible políticamente. Es por ello que el propósito firme de las regiones con competencias legislativas de intervenir, tanto en las instituciones europeas en general como en los procesos de adopción de decisiones comunitarias en concreto, pueda calificarse como lógico desde unos parámetros de distribución competencial estatal.

Siguiendo con la anterior línea argumentativa, conviene mencionar que las competencias de los Estados miembros han sufrido una especie de mutación desde el ingreso de los mismos en las Comunidades Europeas, ahora Unión Europea. Los intervinientes coincidieron al afirmar que ello ha representado la transformación de la potestad absoluta de decidir sobre una materia, de la que es titular el Estado miembro, en una potestad de participación en las decisiones que se adoptan en el ámbito comunitario sobre tal materia, debido a la cesión de competencias a las instituciones comunitarias. En cambio, en el caso de las entidades regionales, no se produce esta mutación debido a la inexistencia de instrumentos que hagan viable la participación regional en el proceso decisional o, siendo más exactos, la mutación se efectúa de forma incompleta, de modo que las regiones ven reducidas sus competencias por la cesión que de ellas efectúa el Estado en favor de las instancias comunitarias, pero –y aquí radica la disimilitud– los procedimientos comunitarios no posibilitan que las entidades territoriales diferentes al Estado intervengan en los procesos de adopción de decisiones sobre materias cuya titularidad se ha visto alterada. Podemos concluir, por tanto, que el proceso de integración europea puede suponer un *riesgo real de centralización* para los Estados que disponen de una distribución territorial del poder en su interior, actuando como si de una fuerza centrípeta se tratara.

Por último, cabe recordar que la CIG ha discutido durante el año 2000, asuntos directamente relacionados con el órgano que representa a las entidades regionales en el ámbito comunitario: el CdR. Agrupando estos temas en bloques, nos encontramos, por un lado, con aquellas cuestiones relacionadas con la organización del CdR –tales como el tipo de representación del que deberían disponer sus miembros y el carácter mixto del órgano– y, por otro, con las referidas al ámbito competencial–en concreto, la ampliación de las atribuciones de carácter consultivo; el requerimiento de que, tanto el Consejo como la Comisión, motiven aquellas decisiones en las que se desvíen de lo propuesto por el CdR en su dictamen y la legitimación de la que el CdR debería gozar para actuar ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en defensa de sus competencias y del principio de subsidiariedad–.

Partiendo de la base de las citadas premisas, podemos extraer una conclusión previa a todas las demás que no es otra que la existencia de univoci-

dad entre los ponentes en sus manifestaciones marcadamente críticas con relación al estado actual de la intervención de las entidades regionales en los asuntos comunitarios, si bien reconociendo la existencia de ligeros avances en este sentido. Esta exigua intervención regional en cuestiones comunitarias se observa, con mayor crudeza si cabe, en el tema objeto de la Jornada, cual es el del proceso negociador en la CIG´00. Siendo como son los Estados miembros los participantes legitimados ante la CIG, las regiones no disponen de posibilidad alguna para participar directamente en la misma, como tampoco disfruta de ella el CdR en su calidad de órgano que representa a las administraciones regionales y locales integradas en los Estados miembros, aunque hayan sido reiteradas las ocasiones en las que, por parte del CdR, se ha solicitado que se le autorice a estar presente en tales negociaciones, requiriendo que se le conceda el mismo tratamiento que al Parlamento Europeo.

Tal y como se ha anticipado, la crítica al relegamiento a un segundo plano de las regiones en asuntos europeos, no se circunscribió a la limitación en la intervención en las negociaciones de la CIG sino que, ampliando la perspectiva de análisis, se extendió a la participación, tanto directa (1) –institucionalizada (1.a.) e informal (1.b.)– como indirecta (2), de las entidades regionales en instituciones y órganos europeos.

(1.a.) En cuanto a la participación directa de las entidades regionales en instituciones y órganos europeos, se hizo hincapié en los comités de la Comisión, en el Consejo de Ministros de la UE y en la Representación Permanente, insistiendo en la idea de que esta parca participación, lejos de ser achacable exclusivamente a la Unión Europea –por no ofrecer en sus textos normativos vías suficientes para ello–, se debe también a la falta de una voluntad política del Estado central, precisamente por no favorecer que las entidades regionales accedan a los citados foros. Un ejemplo perfectamente válido al respecto es el del reducido nivel de utilización –nulo en el caso español– que de la fórmula reconocida en el art. 203 TCE se realiza en la mayoría de los países, obstruyendo la vía que permite que los representantes regionales con rango ministerial participen directamente en el Consejo de Ministros siempre que dispongan de capacidad para vincular al Estado del que provienen. En resumen, se produce la paradoja de que, en numerosos casos, las entidades regionales gozan de competencias legislativas constitucionalmente reconocidas en el interior del Estado, Jornadas que versan sobre materias que en el ámbito comunitario (Comisión y Consejo de la UE) son objeto de decisión de las autoridades estatales.

Inciendo en la participación directa de las entidades regionales en instituciones y órganos comunitarios, es necesario referirse a la intervención de las regiones en el CdR. De lo expuesto por los ponentes podemos concluir que existió uniformidad de pareceres al admitir que se trata de una verdadera intervención directa de las regiones, concluyendo que, en este caso, los problemas vienen generados, no por las limitaciones impuestas en la calidad de la participación sino que, por el propio carácter del órgano: su composición mixta (representantes locales junto a los regionales), el estatus de

“órgano” (y no de “institución”) y el escaso nivel competencial que se le reconoce en los textos normativos.

(1.b) Con relación a aquella participación directa que no se encuentra formalizada en normas jurídicas (por tanto, informal) puede declararse que se trata de una acción regional verdaderamente efectiva. Se aludió como referencia clave a la figura de las Oficinas de las CCAA en Bruselas, sobre cuyo funcionamiento se realizó una valoración altamente positiva, destacándose la función de grupo de presión que ejerce ante las instituciones comunitarias.

(2) La tónica general en torno a la participación indirecta (participación regional en los procesos internos de formación de la voluntad estatal) fue la de considerar que las regiones no disponen de foros internos suficientes para hacer valer sus intereses y que, los que existen, no cumplen con eficacia los objetivos para los que fueron creados (en el caso español, las Conferencias Sectoriales y la Conferencia para Asuntos relacionados con la UE).

Relatado de forma escueta, éste fue el diagnóstico ofrecido por los ponentes que deriva, a su vez, en una obligada cuestión: ¿Podía haber constituido la CIG el remedio a todas las insuficiencias y debilidades detectadas? La respuesta ha de ser necesariamente negativa: la CIG ha podido servir de bálsamo para determinadas taras pero en absoluto es la panacea de todas las carencias localizadas. En cuanto al CdR en concreto, las expectativas generadas por la CIG 00 no fueron demasiado esperanzadoras ya que las reformas que se calificaron como factibles con respecto al mismo, no prevenían variaciones sustanciales del estado actual. Ello no obstante, durante el proceso negociador, se mencionaron insistentemente una serie de puntos de reflexión entre los que cabe traer a colación los siguientes:

a) La necesidad de que el CdR obtenga carácter de “institución” superando el estatus de “órgano”, con la absoluta conciencia de que la mera consideración como “institución” no ofrece directamente ningún efecto jurídico. Para ello, sería indispensable que el cambio de tratamiento fuera acompañado de una distinción entre los representantes locales y representantes regionales, aportándose como una de las fórmulas posibles la conversión del CdR en una asamblea bicameral, en la que las entidades regionales dispusieran de una cámara propia de representación de sus intereses junto a otra creada *ex proceso* para los representantes de las entidades locales.

b) La ampliación de competencias del CdR, asistida de mecanismos que permitan defender las mismas, tales como:

- el reconocimiento al CdR de legitimación activa ante el Tribunal Europeo de Justicia para la defensa de competencias propias y del principio de subsidiariedad, y
- el establecimiento de algún efecto al hecho de que los dictámenes emitidos por el CdR (cuando éstos sean preceptivos) no sean seguidos por

las instituciones comunitarias que los soliciten, o que, al menos, las instituciones deban argumentar la decisión de apartarse del sentido o de la dirección marcada en el dictamen.

De todas las propuestas de reforma sobre el CdR aportadas, el Tratado de Niza ha asumido exclusivamente las referidas al carácter de los representantes en el órgano y al número de sus miembros. De forma que el art. 263 TCE, en su nueva redacción tras el Tratado de Niza, estatuye que el CdR se compone “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” y que su “número de miembros no excederá de trescientos cincuenta”. Ofreciendo mayor concreción, una de las declaraciones adoptadas por la Conferencia⁴ ha dejado resuelta la cuestión sobre el número de miembros en el CdR que correspondería a cada uno de los Estados, tanto los que en la actualidad participan en él como los que, hoy por hoy, son países candidatos, con los que ya existen negociaciones de adhesión.

Como colofón de todo lo expuesto, y con relación al Estado español, puede aseverarse que la actuación permitida a las CCAA en las cuestiones europeas ha sufrido variaciones desde el momento inicial de ingreso del Estado español en la Comunidades Europeas hasta hoy día, superándose tímidamente la postura centralista mantenida por el Estado en un comienzo. Sin embargo, los avances operados hasta el momento, no han sido suficientes para apaciguar el afán de las CCAA de participar activamente en la política europea. Notable ha sido el esfuerzo realizado por el CdR en este sentido, solicitando en varios de sus dictámenes (presentados incluso ante la CIG) la legitimación para interponer recurso ante el Tribunal Europeo de Justicia en defensa de sus intereses y del principio de subsidiariedad a favor de las regiones con competencias legislativas, entre las que se encuentran las CCAA.

Finalmente, considero que no es acertado afirmar que la CIG´00 y el Tratado de Niza hayan *defraudado* en relación con las cuestiones regionales, ya que, si bien no se han obtenido buenos resultados respecto a las reivindicaciones regionales, tampoco era *demasiado* lo que de ellos se esperaba.

4. Declaración núm. 20 relativa a la ampliación de la UE, incluida en el Tratado de Niza, en <http://ue.eu.int/cigdocs/es/cig2000-ES.pdf>