

El Comité de las Regiones: La institucionalización de la cuestión regional

Antonio Calonge Velázquez
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA: BASE PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REGIONES. III. EL CONSEJO CONSULTIVO DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES COMO ANTECEDENTE PRÓXIMO DEL COMITE DE LAS REGIONES. IV. EL COMITE DE LAS REGIONES. 1. Naturaleza. 2. Composición y nombramiento. 3. Estructura interna. 4. Competencias. V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Si bien el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 ha supuesto en muchos aspectos, como ya han destacado algunos autores, «una revolución jurídica y política, aunque, por supuesto, en íntima relación con la dialéctica evolutiva a la que la Comunidad ha permanecido fiel desde sus orígenes»¹, lo cierto es que en relación con la cuestión que nosotros vamos a tratar no puede llegar a hacerse tal afirmación, aunque tampoco debe desdeñarse la importancia que tiene, en cuanto se hace cargo por vez primera institucionalmente de la cuestión regional².

En efecto, el artículo 4.2 del Tratado de la Comunidad Europea (en adelante TCE) ha creado un nuevo órgano auxiliar del Consejo y de la Comisión, el llamado Comité de las Regiones. Ha añadido, además, un nuevo Capítulo, el IV, al Título Primero de la Quinta Parte del Tratado (artículos 198 A a 198C) que se dedica a regular la composición, organización, funciones y competencias de este nuevo órgano.

¹ FONSECA MORILLO, Francisco J. y MARTÍN BURGOS, Juan A., «La Unión Europea: génesis de Maastricht», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 2, 1992, p. 525.

² IZQUIERDO SANS, Cristina, voz El Comité de las Regiones en «El Tratado de la Unión Europea: un breve diccionario», *Política Exterior*, n.º 29, 1992, p. 24.

La aparición del Comité de las Regiones no puede —ni debe— desvincularse de la política regional comunitaria que, como es sabido, fue creada, a nivel de Derecho originario, en el artículo 23 del Acta Unica Europea de 1986, que dio redacción a los artículos 130 A a 130 E del Tratado de la Comunidad Económica Europea, aunque ya, al menos, desde 1975 pudiera hablarse de la existencia de la mencionada política comunitaria, si bien «incipiente y tímida», como la calificaron LÁZARO ARAÚJO y MOLINA IBÁÑEZ ³.

Desde luego, la política regional comunitaria fue creada, como nos han recordado ENGEL y VAN GINDERACHTER ⁴, sin ninguna participación de los niveles regionales, pese a que existían distintas suertes de poderes regionales en la mayor parte de los Estados miembros de la Comunidad. Pero, la existencia misma de esta política comunitaria y el proceso evolutivo que ha ido experimentando, entre otras razones ⁵, ha conllevado el reconocimiento institucional de las entidades regionales y locales en la Comunidad Europea y, precisamente, cuando ésta por primera vez se plantea abiertamente el objetivo de avanzar hacia la Unión Política ⁶.

En definitiva, la creación del Comité de las Regiones no supone sino el reconocimiento por parte de la Comunidad Europea de la existencia de un nivel regional y local, aunque muy heterogéneo ⁷ —heterogeneidad, de otro lado, que empieza radicando en la reunión de entidades

³ LÁZARO ARAÚJO, Laureano y MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, *El espacio de la Comunidad Económica Europea. La política regional*, Trivium, Madrid, 1986, p. 314.

⁴ ENGEL, Christian y VAN GINDERACHTER, Joseph, *Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne*, ed. A. Pendone, París, 1992, p. 11.

⁵ No podemos olvidar que la década de los ochenta puede ser considerada la década de la descentralización en la Europa occidental. Baste recordar las Constituciones portuguesa y española, las reformas constitucionales belgas o la Ley francesa de la descentralización de 1982 para demostrar lo que afirmamos. Indudablemente, este proceso de devolución de poderes a la colectividades territoriales tenía que sentirse también en la Comunidad de la que estos Estados son miembros.

⁶ FERNÁNDEZ-CASTAÑO, Emilio, «En torno al Tratado de la Unión Europea», *Política Exterior*, cit., p. 155.

⁷ No hace falta recordar que mientras Alemania, Italia y España son Estados políticamente descentralizados, Luxemburgo, por ejemplo, desconoce el hecho regional. Una distribución de las Administraciones territoriales en los países de la Comunidad Europea puede verse en *La Comunidad Europea y las Administraciones Territoriales*, Publicación de la Oficina del Parlamento Europeo, Madrid, 1990.

regionales y locales—, lo cual, sin duda, es un hecho trascendental para el futuro de la Unión Política y en el que muchos ponen sus esperanzas.

Sin embargo, como tendremos ocasión de exponer en las páginas que siguen, la aparición de este órgano comunitario no puede calificarse —como ya hemos adelantado— de revolucionaria. En primer lugar, porque no nace totalmente *ex novo*, ya que tiene su antecedente próximo en el conocido Consejo Consultivo de Entidades Regionales y Locales, que actuaba como órgano asesor de la Comisión. Y, en segundo término, porque no es sino consecuencia de la progresiva evolución natural de la Comunidad en la «cuestión regional».

Pero no adelantemos acontecimientos ni conclusiones y caminemos en este estudio paso a paso.

II. LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA: BASE PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REGIONES

Los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957, como resulta bien conocido, no conciben formalmente más que a los Estados. Las entidades subestatales (llámense *länder* o regiones) no eran en modo alguno tomadas en consideración; podría decirse que no existían como era lógico a la hora de la creación de una organización supranacional como las Comunidades Europeas⁸. Sin embargo, esto no quiere significar que los Tratados constitutivos desconocieran el hecho regional, siquiera sólo fuera como un espacio económico a tener en cuenta.

Así, diversos autores nos han puesto de manifiesto las numerosas alusiones que los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas hacían a la problemática regional⁹. Ya el mismo preámbulo del Tratado señalaba como uno de los objetivos de la Comunidad el «asegurar el desarrollo armonioso reduciendo las distancias entre las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas»; el artículo 2.º fijaba como una de las misiones de la Comunidad la de lograr «un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad (y) una expansión continua y equilibrada». Del mismo modo, los

⁸ Recuérdese que de los seis países firmantes de los Tratados sólo Bélgica y Alemania tenían una estructura descentralizada, desde el punto de vista político.

⁹ *Vid.*, por todos, PAREJO ALFONSO, Luciano, «La política regional en la Comunidad Europea», *Tratado de Derecho Comunitario*, III, Cívitas, Madrid, 1986, pp. 576 y 577.

preceptos relativos a las políticas comunitarias tenían presente la dimensión regional: el artículo 39.2 a) en relación a la elaboración de la política agrícola común, establecía se debían tener en cuenta «las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas» y los artículos 75.3 y 80.2, en materia de transportes, también contenían referencias a las regiones o a una política regional adecuada. Asimismo, el artículo 130 a), en materia de financiación por el Banco Europeo de Inversiones, se refería a proyectos para el desarrollo de regiones atrasadas. Pero, en nuestra opinión, la alusión más directa a la problemática regional es la contenida en el artículo 92.3 en relación con la compatibilidad con el mercado común de las ayudas otorgadas por los Estados para favorecer el desarrollo económico regional.

Ahora bien, todas estas alusiones más o menos directas al hecho regional no significaban que los Tratados de Roma tuvieran presentes una política regional; es más, evidenciaban, como ha escrito el profesor PAREJO ALFONSO ¹⁰, que ésta quedaba retenida por los Estados miembros que, de otro lado, no hablarán propiamente de política regional sino hasta ya entrada la década de los sesenta. El profesor GÓMEZ BARAHONA ha señalado, acertadamente, que «la toma en consideración de los desequilibrios regionales, y la ausencia de una propia política regional comunitaria en los Tratados, son el punto de partida de lo que hoy es una política regional comunitaria plenamente definida» ¹¹.

La política regional comunitaria tendrá su origen, como es de todos conocido, tras la primera ampliación de las Comunidades Europeas en 1973. El 18 de marzo de 1975 se promulga el Reglamento del Consejo 724/75/CEE de 18 de marzo de 1975 ¹², por el que se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), como consecuencia de un replanteamiento global de la política regional de la Comunidad. La coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros seguida con anterioridad a esta fecha no era en absoluto suficiente para solucionar los problemas que se planteaban en la materia, y el acrecentamiento de los desequilibrios regionales

¹⁰ PAREJO ALFONSO, L., «La política regional...», *cit.*, p. 577.

¹¹ GÓMEZ BARAHONA, Alberto, *La planificación económica regional: análisis jurídico*, I.E.F., Madrid, 1991, p. 292.

¹² JOCE n.º L 73, de 21 de marzo de 1975.

tras la incorporación de Irlanda y Gran Bretaña ¹³ hicieron posible que la Comunidad iniciara la creación de una política regional propia y autónoma.

Pero, como hemos destacado con anterioridad, la política regional será creada sin ninguna participación de las entidades subestatales. Serán los Estados miembros —y sólo ellos— los que intervendrán en la formación y ejecución de la política regional comunitaria ¹⁴. Prueba inmediata de ello es que el Comité de Política Regional, que se creó el mismo día que el FEDER por Decisión del Consejo 75/185/CEE, de 18 de marzo de 1975 ¹⁵, como órgano especializado auxiliar del Consejo y la Comisión para el examen de los problemas y medidas relativas a la política regional, estaba integrado por dos representantes por cada Estado, dos por la Comisión y un observador del Banco Europeo de Inversiones, esto es, sin representación alguna de los territorios a los que supuestamente iba destinada esta política comunitaria.

La política regional comunitaria irá desarrollándose ¹⁶ hasta llegar a lo que es hoy: una política comunitaria plenamente definida y recogida, como hemos señalado, en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea. Y si bien no será hasta 1988 cuando nos encontremos con un órgano en el que tendrán representación las entidades subestatales de la Comunidad —el Consejo Consultivo de las Entidades Regionales y Locales—, lo cierto es que sin la aparición y la existencia misma de esta política comunitaria las regiones no habrían tenido nunca probablemente una presencia activa en la dinámica de las Comunidades Europeas.

¹³ Las disparidades regionales del PIB por habitante entre las regiones pobres y ricas en el momento de la constitución de la Comunidad eran de 1 a 2 y con la incorporación de tres nuevos países en 1975, la escala se amplió de 1 a 5. Tomo el dato de LÁZARO ARAÚJO, L., y MOLINA IBÁÑEZ, M., *El espacio de la Comunidad...*, cit., pp. 129 y 130.

¹⁴ ENGEL, C. y VAN GINDERACHTER, J., *Le pouvoir régional...*, cit., han señalado que «El FEDER no tenía verdaderamente por objeto disminuir el retraso económico y estructural persistente en las regiones menos favorecidas, sino aportar una contribución a los presupuestos centrales de los Estados miembros», p. 30.

¹⁵ JOCE n.º L 73, de 23 de marzo de 1975.

¹⁶ Una visión de esta evolución de la política regional comunitaria puede verse en GÓMEZ BARAHONA, A., *La planificación económica...*, cit., pp. 292-301.

III. EL CONSEJO CONSULTIVO DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES COMO ANTECEDENTE PRÓXIMO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

A pesar que los Estados miembros han sido, como hemos venido señalando, los artífices y partícipes de la política regional comunitaria, sin embargo, no deja de ser también cierto que casi desde siempre al menos la Comisión de las Comunidades ha mantenido contactos con las entidades subestatales a las que iba dirigida esta política comunitaria, hasta el punto de que el Parlamento Europeo, por Resolución de 13 de abril de 1984 ¹⁷, llegó a solicitar a la Comisión que hiciera oficiales sus relaciones con los representantes regionales y locales, lo que concluiría con la creación por Decisión de la Comisión 88/487/CEE, de 24 de junio de 1988 ¹⁸, del Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales.

Pero ya antes de la promulgación de esta Decisión han sido numerosos los actos comunitarios que la han precedido. Baste señalar la declaración común del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo de 16 de junio de 1984 ¹⁹, sobre la necesidad de asociar a las regiones al proceso de adopción de decisiones de la Comunidad o la celebración por el Parlamento Europeo en ese mismo año de la Primera Conferencia Regional. Ambos hitos, como ha escrito el profesor ALLUÉ ²⁰, permitieron la adopción de la Decisión a la que de inmediato nos vamos a referir.

La gran novedad de las reformas orgánicas acometidas en materia de política regional lo constituyó, sin duda, la creación de este Consejo Consultivo, que vino a reconocer oficialmente las relaciones ya existentes entre la Comisión y las entidades regionales y locales y, en definitiva, a dar carta de naturaleza a la participación de estos entes territoriales en la fase de propuesta del ejecutivo comunitario ²¹ «sobre

¹⁷ JOCE n.º C 127, de 14 de mayo de 1984.

¹⁸ DOCE n.º L 247, de 6 de septiembre de 1988.

¹⁹ JOCE n.º C 72, de 19 de junio de 1985.

²⁰ ALLUÉ BUIZA, Alfredo, «El Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales y la reforma institucional de las Comunidades Europeas», *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, p. 280.

²¹ En este mismo sentido GÓMEZ BARAHONA, A., «La participación de las Comunidades Autónomas y entes locales en la política regional comunitaria», *Comunidades Autónomas...*, *cit.*, p. 53.

cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y, en especial, con la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, incluidas las repercusiones regionales y locales de las otras políticas comunitarias» (artículo 2.º de la Decisión), es decir, participación en el procedimiento decisonal comunitario que afecte a las regiones en sentido amplio.

El citado Consejo tenía, como por su propia denominación se deduce, únicamente funciones consultivas a requerimiento de la Comisión, aunque la mesa de este órgano podía pedir a aquélla que consultara al Consejo Consultivo o a una de sus secciones sobre asuntos de su competencia, según preceptuaba el artículo 5.5 de la Decisión comentada. No obstante, suponía un paso importante para atender las pretensiones de las entidades subestatales de participación en la dinámica comunitaria. Constituyó, pues, la primera realización en la institucionalización de las relaciones entre la Comunidad Europea y los entes regionales y el antecedente inmediato del Comité de las Regiones.

Estaba integrado por cuarenta y dos miembros, que tuvieran un mandato electivo a nivel regional o local, nombrados a título personal por la Comisión por un período de tres años, la mitad de ellos por sus conocimientos y experiencias específicas en cuestiones relativas a problemas de desarrollo de las regiones y la otra mitad por sus conocimientos y experiencias específicas en cuestiones relativas al desarrollo de los municipios y de los entes existentes a un nivel intermedio entre los municipios y las regiones (artículo 3.º de la Decisión), es decir, veintuno de los miembros representarían a las entidades regionales y el resto a las entidades locales ²².

En el seno de este órgano consultivo se crearon dos secciones, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1.º del artículo 5.º de la Decisión, que agruparon, por un lado, a los representantes de las regiones y, por otro, a los de los entes locales, sin perjuicio de que pudiera también crearse una Comisión de los entes existentes a un nivel intermedio entre los municipios y las regiones.

Con este Consejo Consultivo se cierra una etapa en la historia de las reivindicaciones regionales que comenzaron en la década de los

²² España tenía una representación de 5 miembros, según el anexo de la Decisión creadora de este Consejo consultivo, que fueron distribuidos de la siguiente forma: 2 representantes de las Comunidades Autónomas, 2 de las Corporaciones locales y un representante que gozara de ambas naturalezas.

setenta ²³. Ahora bien, pronto comenzaron a salir a la superficie las insuficiencias de este órgano. Así, en primer término, sólo respondía a las reivindicaciones económicas regionales, pero no a las políticas como deseaban los representantes de las entidades regionales. En segundo lugar, su función se situaba en un plano *ad extra* de los mecanismos institucionales previstos en los Reglamentos de reforma de los Fondos estructurales y se añadió como un postizo al mecanismo de *partenariat* implantado tras dicha reforma ²⁴.

El Consejo Consultivo, aunque constituyó un paso importante en la institucionalización de las entidades regionales, no colmaba sus aspiraciones participativas. El Parlamento Europeo, a través de su Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio, se mostró bastante crítico respecto a la eficacia de la política regional, aunque cauteloso con la institucionalización de las regiones, y abogaba por la regionalización de la Comunidad ²⁵. Meses más tarde, esta misma institución comunitaria adoptaría una serie de Resoluciones, el 19 de septiembre de 1989, que constituyeron, como ha manifestado MEDINA ORTEGA, un hito importante en la formulación de una doctrina regional ²⁶.

La ocasión de avanzar en esta dirección se presentaría poco después con motivo de la convocatoria de sendas Conferencias Intergubernamentales en 1990 para la reforma de los Tratados constitutivos, que dieron lugar tras múltiples sesiones de trabajo, como es conocido, al Tratado de la Unión Europea y a la creación en su seno del Comité de las Regiones.

IV. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

El TCE cuenta, como hemos anunciado, con un nuevo Capítulo IV, que tiene por rúbrica «El Comité de las Regiones», incluido en el Título

²³ ASTOLA MADARIAGA, Jasone, «El lugar de las autoridades regionales y locales en el sistema institucional de la Unión Europea», comunicación presentada al *XIII Congreso de la Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Madrid, noviembre, 1993, p. 6.

²⁴ CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol, «La proyección autonómica en la Comunidad Europea», *Comunidades Autónomas...*, cit. p. 145.

²⁵ Vid. Doc. A2-218/88, DOCE n.º C 326 de 29 de diciembre de 1988.

²⁶ MEDINA ORTEGA, Manuel, «El Parlamento Europeo y las regiones», *Comunidades Autónomas...*, cit., p. 275.

Primero de la Quinta Parte dedicada a las «Instituciones de la Comunidad». El artículo 4.2 de este mismo cuerpo normativo dispone la existencia de un órgano auxiliar del Consejo y de la Comisión llamado Comité de las Regiones, con funciones consultivas. Constituye, en consecuencia, este órgano el máximo nivel de institucionalización logrado por las entidades regionales y locales en el ámbito comunitario.

1. Naturaleza

Las reivindicaciones regionalistas expresadas en las distintas Conferencias de la «Europa de las Regiones»²⁷, asumidas por la segunda Conferencia Parlamento Europeo-Regiones celebrada en Estrasburgo los días 27-29 de noviembre de 1991 y, en ciertos aspectos, también por el dictamen de la Comisión sobre la Unión Política de 21 de octubre de 1990, donde incluía la «petición de instaurar un organismo representativo de la Comunidad»²⁸, propiciaron, sin duda, el avance en la institucionalización de las entidades regionales y locales en la dinámica comunitaria y la creación de un órgano representativo de este tipo de entidades en el procedimiento de adopción de decisiones de la Comunidad Europea.

No es este Comité en modo alguno el preconizado por las regiones de la Comunidad que, incluso, desde posiciones más ambiciosas hablaron de la creación de una Cámara de las regiones, pero sí es un paso adelante en el proceso de institucionalización de las regiones y entidades locales que —curiosamente—, aunque se vislumbra una clara explicación política, ha recibido sólo la denominación de las primeras. Se ha escrito —y con razón, en mi opinión— que se trata de un Comité de naturaleza híbrida siguiendo el modelo de su antecedente inmediato: el Consejo Consultivo de Entidades Regionales y Locales²⁹.

El Comité de las Regiones es, al igual que el Comité Económico y Social, un órgano secundario, privado del *status* y rango de institución

²⁷ Nos referimos a las Conferencias de Munich (18-19 de octubre de 1989), Bruselas (24-25 de abril de 1990) y Riva del Garda (24-25 de octubre de 1990). Vid. ASTOLA MADARIAGA, J., «El lugar de las autoridades...», *cit.*, pp. 6 y 7.

²⁸ Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990, relativo al proyecto de revisión del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea sobre la Unión Política, Doc. COM (90) 600 final, 22 de octubre de 1990, p. 10.

²⁹ IZQUIERDO SANS, C., «El Tratado...», *cit.*, p. 25.

comunitaria, que tiene como función auxiliar al Consejo y a la Comisión en todos aquellos casos previstos en el Tratado, reconociéndole, además, un derecho de iniciativa para la emisión de dictámenes en todo tipo de materias, dentro de los límites de las competencias atribuidas por el TCE a cada institución, según establece —*in fine*— el artículo 4.1 TCE. Es, pues, un órgano de naturaleza asesora —con funciones consultivas— compuesto por representantes de entes regionales y locales.

Algún autor ha manifestado que el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 3 B TCE tiene como consecuencia dotar a las regiones de un mayor número de competencias y hacer que éstas estén representadas en la Comunidad. Desde este punto de vista, el Comité de las Regiones no sería sino consecuencia del establecimiento del principio antedicho ³⁰.

Pues bien, no compartimos esta opinión. El principio de subsidiariedad, tal y como viene enunciado en el artículo 3 B TCE, está pensado exclusivamente a efectos jurídico-comunitarios para establecer una delimitación de las competencias entre la Comunidad Europea y los Estados miembros y no puede desplegar su eficacia hacia los niveles inferiores. El tenor literal del precitado artículo es bastante claro al respecto, como también lo es el informe que lo inspiró ³¹. Como ya escribiera el profesor MEDINA ORTEGA, «el principio de subsidiariedad deberá llevar al resultado contrario que pretenden los regionalistas, es decir, el reforzamiento de los poderes del Estado frente a la Comisión, que se vería incapacitada para establecer relaciones directas con las autoridades regionales y deberá hacerlo siempre a través de los gobiernos centrales» ³².

De otro lado, se ha querido ver también en el Artículo A del Tratado de Maastricht una disposición en favor de la descentralización de los poderes regionales y locales cuando dice: «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos» ³³. Pues

³⁰ GORDON VERGARA, Ana, «El Comité de Regiones: Una nueva creación del Tratado de Maastricht», *Noticias/CEE*, n.º 99, 1993, p. 17.

³¹ Doc. A3-0267/90, de 31 de octubre de 1990, Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el principio de subsidiariedad. Ponente: Sr. Giscard d'Estaing.

³² MEDINA ORTEGA, M., «El Parlamento Europeo...», *cit.*, p. 273.

³³ GORDON VERGARA, A., «El Comité de Regiones...», *cit.*, p. 18.

bien, en mi opinión, nada más lejos de la realidad. El nuevo Tratado sigue concibiendo a los Estados miembros como un todo, no de forma tan monolítica como en 1957, pero siguen siendo los sujetos actores de la política comunitaria. La Comunidad Europea, desde esta perspectiva, sigue siendo fiel al llamado por la doctrina ³⁴ principio de autonomía institucional de los Estados miembros.

En conclusión, el Comité de las Regiones es única y exclusivamente un órgano auxiliar del Consejo y de la Comisión; un paso adelante en la institucionalización de las regiones y entidades locales, aunque tímido y limitado por sus carencias, según tendremos ocasión de ver, pero nos parece difícil poder hablar de «un paso adelante hacia un federalismo europeo» ³⁵.

2. Composición y nombramiento

El Comité de las Regiones está compuesto, según establece el artículo 198 A TCE, por un total de 189 miembros distribuidos de la siguiente manera: 24 corresponden a Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido; 21 a España; 12 a Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal; 9 a Dinamarca e Irlanda y 6 a Luxemburgo. El sistema de reparto, como puede fácilmente observarse, es ajeno a la realidad regional de los Estados miembros e idéntico a la distribución efectuada en el Comité Económico y Social.

Si se compara el número de puestos que se atribuyen a cada Estado miembro en el Comité de las Regiones con el número de escaños en el Parlamento Europeo puede observarse —como ha hecho la profesora MANGAS MARTÍN para el Comité Económico y Social ³⁶— que en el Comité de las Regiones los Estados medios y pequeños tienen relativamente una mayor representación que en el Parlamento Europeo. Además, debe destacarse que mientras la unificación de Alemania se ha visto contemplada

³⁴ Así, puede verse, LOUIS, Jean-Victor, «Quelques réflexions sur l'exécution de droit communautaire en Belgique», *La collaboration de l'État, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, dirigido por los profesores Francis Delpérée e Yves Lejeune, Academia, Bruselas, 1987, p. 134.

³⁵ GORDON VERGARA, A., «El Comité de Regiones...», *cit.*, p. 20.

³⁶ MANGAS MARTÍN, Araceli, «Los órganos auxiliares: el Comité de Representantes Permanentes (COREPER). El Comité Económico y Social. El Comité Consultivo de la CECA y el Tribunal de Cuentas», *Tratado...*, I, *cit.*, p. 172.

en la nueva composición del Parlamento Europeo prevista en el TCE, no ocurre esto en el Comité de las Regiones. Así, Alemania cuya población ha pasado a más de 80 millones después de la reunificación tiene 24 puestos en el Comité al igual que el Reino Unido, Francia o Italia. Se ha seguido, pues, el peso en el seno comunitario de cada Estado miembro, pero sin tener presente ni su realidad regional ni su población.

Los miembros del Comité de las Regiones son nombrados por el Consejo por unanimidad, por un período de cuatro años. El procedimiento de nombramiento se inicia con la presentación de una lista por los Estados miembros con un número doble de candidatos (titulares y suplentes) que el de puestos a proveer. Debe subrayarse que el Tratado no establece criterio alguno respecto a cuántos miembros deben representar a las entidades regionales y cuántos a las locales. Al contrario, como se recordará, la Decisión de la Comisión por la que se creaba el Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales en su artículo 2.º establecía que 21 de sus miembros corresponderían a las regiones y los otros 21 a las entidades locales.

El Parlamento Europeo, quizás preocupado por esta ausencia de criterios y ante la posibilidad de que los Estados propusieran a funcionarios públicos para ocupar los puestos de este Comité, desvirtuando así el carácter de órgano representativo de regiones y entidades locales, dictó la Resolución B3-0516/93, sobre el Comité de las Regiones ³⁷, en la que señalaba una serie de criterios que debían ser seguidos por los Estados miembros a la hora de efectuar la propuesta de nombramiento. Estos criterios eran:

— Que se garantice que sus miembros, tanto titulares como suplentes, sean cargos electos de rango inmediatamente inferior al estatal y/o que dispongan de una legitimidad democrática directa ante una asamblea regional o local.

— Que, en los Estados miembros cuya estructura sea predominantemente regional, estén representadas en él cada una de las regiones constitucionalmente reconocidas.

— Que se garantice una representación de los poderes regionales y locales en función de su reconocimiento en el sistema institucional de los Estados miembros.

³⁷ DOCE n.º C 150/329, de 23 de abril de 1993.

Por lo que a España se refiere, la propuesta presentada ha tenido en cuenta los expresados criterios, pues ha sido la siguiente: los diecisiete Presidentes de las Comunidades Autónomas y los Alcaldes de los Ayuntamientos de Barcelona, Córdoba, La Coruña y Madrid.

Desconocemos cómo se ha llegado a formular esta propuesta. No tenemos conocimiento de la existencia de instrumento normativo alguno, salvo Acuerdo del Consejo de Ministros no publicado, que haya aprobado esta propuesta presentada y, luego, aprobada por el Consejo de la Comunidad ³⁸. Sabemos que los Alcaldes designados lo han sido a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias, pero también desconocemos el procedimiento seguido para llegar a esta propuesta.

Los nombrados lo son a título personal y no estarán vinculados —dice, *in fine*, el artículo 198 A TCE— por ningún mandato imperativo, ejerciendo sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad. Esto es, regulándose en los mismos términos que el Comité Económico y Social, pero olvidándose, como ha notado ALONSO GARCÍA ³⁹, de lo relativo a sus dietas.

Como también han olvidado, por otro lado, los preceptos reguladores del Comité de las Regiones que éste es un órgano auxiliar, también, de la Comisión y no han dispuesto —de la manera que el artículo 192.2 TCE ha hecho para el Comité Económico y Social— que el Consejo consulte a la Comisión para el nombramiento de los miembros de este Comité.

3. Estructura interna

El Comité de las Regiones designará de entre sus miembros al Presidente y a la Mesa, según establece el artículo 198 B TCE, para un período de dos años. Se sigue en este punto, como puede apreciarse, la regla en vigor en el Comité Económico y Social o en el mismo Parlamento Euro-

³⁸ Decisión del Consejo 94/65/CE, de 26 de enero de 1994 (DOCE n.º L 31/29, de 4 de febrero de 1994). Este acto comunitario ha nombrado a los 189 miembros que integran el Comité de las Regiones para el período 26 de enero de 1994 al 25 de enero de 1998. Posteriormente dos Decisiones más (94/161/CE y 94/162/CE) de 4 de marzo de 1994 han sustituido a dos miembros del Comité (DOCE n.º L 72/18, de 16 de marzo de 1994).

³⁹ ALONSO GARCÍA, Ricardo, «Estudio Preliminar», *Tratado de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid, 1992, p. LIX.

peo donde se procede a la elección de un nuevo Presidente después que se ha cumplido la mitad del mandato para el que el órgano ha sido elegido.

El reglamento interno de este órgano será establecido por él mismo y aprobado por el Consejo por unanimidad, tal y como indica el apartado 2.º del precitado artículo del Tratado, esto es, el Comité de las Regiones carece de autonomía normativa organizativa. Es uno de los puntos, junto con el nombramiento, donde, como ha manifestado BASSOT ⁴⁰, aparece de manera más clara la tutela del Consejo sobre el Comité de las Regiones. Por tanto, hasta que no esté aprobada esta norma no conoceremos ni el funcionamiento ni la estructura organizativa de este órgano. Lo previsto por el Tratado a este respecto es muy parco en comparación con las previsiones que hace para el Comité Económico y Social ⁴¹, tan sólo nos indica que será convocado por su Presidente, a instancia del Consejo o de la Comisión y que también podrá reunirse por iniciativa propia (artículo 198 B.3 TCE).

Por lo que se refiere a su estructura organizativa, debemos reseñar que existe un Protocolo del Tratado de la Unión Europea sobre el Comité Económico y Social y sobre el Comité de las Regiones que establece que ambos órganos «dispondrán de una estructura organizativa común». A este respecto parece que se prevé una estructura en dos partes: una parte común y una parte específica en cada uno de los dos órganos. La organización común se limitaría a la administración, los asuntos internos (organización material, edificios, transportes), la traducción e interpretación, etc. La organización específica estaría constituida por dos estructuras independientes, cada una de las cuales contaría con: un Secretario General, una Dirección, un sector de trabajos consultivos, un servicio de prensa y relaciones públicas ⁴².

⁴⁰ BASSOT, Étienne, «Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire», *RMC*, n.º 371, 1993, p. 737.

⁴¹ A título de ejemplo, podemos señalar cómo el artículo 197 TCE establece que «el Comité comprenderá secciones especializadas para las principales materias contempladas en el presente Tratado». O, más adelante, dice que «podrán establecerse, dentro del Comité, subcomités encargados de elaborar proyectos de dictámenes sobre cuestiones o materias determinadas, que someterán a la deliberación del Comité».

⁴² GORDON VERGARA, A., «El Comité de Regiones...», *cit.*, pp. 19 y 20.

4. Competencias

Como venimos indicando a lo largo del presente trabajo, el Comité de las Regiones es un órgano que ejerce funciones exclusivamente consultivas.

El artículo 198 C TCE dispone que este órgano será consultado por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en el presente Tratado, omitiendo —según ha hecho constar ALONSO GARCÍA⁴³—, a diferencia del artículo 198 con relación a los dictámenes del Comité Económico y Social, la expresión «preceptivamente». De cualquier modo, parece que en los casos previstos en el Tratado la consulta al Comité de las Regiones es obligatoria y su omisión supondrá una violación de formas sustanciales, que supondrá la nulidad del acto así adoptado.

La lectura del Tratado nos permite establecer la lista de los supuestos en que este órgano deberá ser consultado obligatoriamente: educación, formación profesional y juventud (artículo 126.4); cohesión económica y social (artículos 130 B, 130 D y 130 E); redes transeuropeas (artículo 129 D); salud pública (artículo 129.4) y cultura (artículo 128.5).

Los supuestos de dictamen preceptivo, como podemos ver, son muy limitados. Materias tales como política de transportes, política industrial, investigación y desarrollo, medio ambiente, etc, no están incluidas entre aquellas que deben ser sometidas a la consulta del Comité de las Regiones, lo que nos parece rechazable cuando se trata de materias sobre las que las regiones también pueden ostentar, según los distintos órdenes constitucionales, competencias concurrentes con el poder central⁴⁴.

No obstante, el mismo Tratado prevé otros supuestos de consulta al Comité de las Regiones, pero ya no se trata de dictámenes preceptivos. Así, el apartado 3.º del artículo 198 C TCE establece que «Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 198, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estimen que hay intereses regionales específicos en juego». Se trata, por consiguiente, de dictámenes facultativos y en cierto modo subordinados a los del Comité Económico y Social, que es el órgano consultado en aplicación del artículo 198 TCE y, des-

⁴³ ALONSO GARCÍA, R., «Estudio...», *cit.*, p. LIX.

⁴⁴ En este mismo sentido, BASSOT, É., «Le Comité des Régions...», *cit.*, p. 737.

pués, será informado el Comité de las Regiones, quien si estima «que hay intereses regionales específicos en juego» emitirá su dictamen.

En conclusión, podríamos decir que cuando se trate de intereses regionales generales el Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión preceptivamente, es decir, se tratará de supuestos de consulta obligatoria; mientras que si se refiere a intereses regionales específicos la consulta será facultativa.

Por último, el apartado 4.º de este artículo 198 C TCE confiere al Comité de las Regiones el derecho a emitir dictámenes por propia iniciativa cuando lo considere conveniente, lo cual amplía extraordinariamente el campo de acción de este órgano comunitario, pues podrá expresar su opinión sobre todas aquellas materias que considere de interés y que no están contempladas en los apartados anteriores de este mismo precepto del Tratado.

V. A MODO DE CONCLUSIONES

Unas conclusiones sobre esta nueva creación del Tratado de Maastricht no pueden ser sino provisionales ⁴⁵. Su funcionamiento, las opiniones y dictámenes que emita, la incidencia que tengan éstos en las decisiones de las instituciones comunitarias nos darán la medida de la virtualidad de este nuevo órgano comunitario.

Desde luego ya tiene mucha importancia y merece, por ello, ser subrayado que por primera vez se produce la institucionalización de entidades regionales y locales en el proceso decisonal de la Comunidad Europea precisamente cuando es voluntad de los Estados miembros caminar en pos de la unión política. «Debe admitirse —ha escrito DIEZ-HOCHLEITNER— que el TUE al menos ha confirmado la pertinencia del debate regional en el proceso hacia la Unión Europea» ⁴⁶. Pero, ir más allá, pretender extraer mayores consecuencias de este hecho no nos parece sino realizar un ejercicio de voluntarismo político ajeno a la realidad y a la dinámica comunitaria. Hablar con la aparición de este órgano de la «Europa de las Regiones» cuando, como acertadamente

⁴⁵ La sesión de constitución del Comité de las Regiones tuvo lugar los días 9 y 10 de marzo de 1994 en Bruselas.

⁴⁶ DIEZ-HOCHLEITNER, Javier, «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la CE*, serie D, 18 de septiembre de 1992, p. 96.

han manifestado ENGEL y VAN GINDERACHTER ⁴⁷, esta denominación es ampliamente utilizada sin que nadie parezca preocuparse de su significación real o, más aún, hablar de un «federalismo europeo» —insisto— me parece algo ajeno a la realidad.

Como he pretendido demostrar, la creación del Comité de las Regiones responde al desarrollo de la política regional comunitaria y, también, a las presiones que regiones y entidades locales efectúan sobre sus Estados y sobre la Comunidad misma para participar en la adopción de las decisiones comunitarias. Otras muchas reivindicaciones más como, por ejemplo, el reconocimiento de legitimación activa a las regiones para recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea o la consagración del principio de subsidiariedad como principio constitucional que garantice la diversidad regional dentro de la Unión Europea, en el marco de una estructura descentralizada y federal están aún lejos de ser conquistadas.

La creación de este Comité, su propia denominación, su composición misma, su nombramiento, sus funciones parecen manifestar de modo inequívoco la distancia que queda por recorrer para hablar de una «Europa federal», de una «Europa de las Regiones» o de una «Europa de los pueblos», expresiones todas ellas que, de otro lado, carecen aún de un significado concreto.

Ni siquiera, pienso, que con la creación de este órgano pueda hablarse en el orden jurídico-comunitario de la existencia de un escalón regional a añadir a los niveles comunitario y de los Estados miembros. Es un paso adelante, un buen paso del que, por ahora, hay que extraer todas sus potencialidades. La dinámica comunitaria irá señalando el camino de la unión política configurada en Maastricht.

⁴⁷ ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., *Le pouvoir régional...*, cit., p. 12.

III. Sección Jurisprudencia

