

II. Notas y Recensiones

Un paso hacia delante en el reconocimiento comunitario de las regiones: El Comité de las Regiones en el Tratado de Amsterdam

Isabel M^a Rodríguez Rodríguez
Fundación Galicia-Europa

BIBLID [0213-7525 (2000); 58; 137-159]

PALABRAS CLAVE: Comité de las Regiones, Conferencia intergubernamental, Unión Europea, Regiones, Reforma institucional, Tratado de Amsterdam, Principio de subsidiariedad.

KEY WORDS: Committee of the Regions, Inter-Governmental Conference, European Union, Regions, Institutional reform, Treaty of Amsterdam, Subsidiarity principle.

RESUMEN:

El Comité de las Regiones, órgano de la Comunidad Europea con carácter consultivo, ha sido beneficiado por la última reforma de los tratados comunitarios. Efectivamente, el Tratado de Amsterdam (1997) ha reforzado considerablemente al Comité de las Regiones en el entramado institucional comunitario: puede adoptar su propio Reglamento Interno, ha aumentado su ámbito de acción consultiva y ha logrado una mayor independencia administrativa respecto al Comité Económico y Social.

ABSTRACT

The Committee of the Regions, a European Community body with consultative character, has profited the last reform European treaties. In fact, the Treaty of Amsterdam has reinforced the role of the Committee of the Regions in the Community institutional framework: the Committee can adopt its own Rules of Procedure, it has spread out its consultative action and it has reached a bigger administrative independence from the Economic and Social Committee.

INTRODUCCIÓN.

La política regional comunitaria tiene como objetivo contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad. Las regiones no sólo reciben ayudas a través de los distintos fondos sino que también tiene un papel cada vez mayor en el diseño de la política regional aunque éste no sea individual sino colectivo, a través del Comité de las Regiones (CDR en adelante), un

órgano consultivo creado por el Tratado de la Unión Europea y que se ha visto reforzado en el Tratado de Amsterdam. Nuestra hipótesis de partida consiste en suponer que el CDR es un valor comunitario en alza, como ocurrió en su día con el Parlamento Europeo. Este trabajo trata de probar tal hipótesis a través del estudio de lo logrado por el CDR en el Tratado de Amsterdam. El CDR tras el Tratado de Amsterdam es nuestro objeto de estudio: qué demandó durante la Conferencia Intergubernamental de 1996 (en adelante CIG) y cuál es su posición en el entramado institucional y decisonal comunitario tras la firma del Tratado de Amsterdam.

Una vez aclarado el objeto de nuestra investigación, conviene señalar la metodología empleada. Hemos utilizado fundamentalmente la vía comparada: el análisis de la posición del CDR ante la CIG de 1996 y la redacción final del Tratado de Amsterdam nos permite deducir en qué medida el Comité ha mejorado su posición en la arquitectura comunitaria. Este estudio se limita pues a la comparación entre la situación (institucional y competencial) del CDR antes y después de la firma del Tratado de Amsterdam, respecto a las propuestas de modificación del TUE que presentó el CDR en la CIG, a través de su Dictamen sobre la "Revisión del TUE" de 21 de abril de 1995, elaborado por la Comisión Especial de Asuntos Institucionales¹ y cuyo ponente fue el representante catalán, Sr. PUJOL i SOLEY. Este Dictamen fue ratificado en la Declaración del CDR para la Conferencia Intergubernamental de 8 de marzo de 1996.

El Tratado de Amsterdam modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE), los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos a partir de los trabajos (examen y propuesta de modificación) llevados a cabo durante la CIG de 1996. El Tratado fue firmado el 2 de octubre de 1997 por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Quince² y, finalmente ha entrado en vigor el 1 de mayo de 1999. La redacción final del Tratado de Amsterdam nos conduce a analizar también las posiciones de los Estados miembros ante la CIG. En este punto nos hemos centrado en las propuestas que más se relacionan con los intereses del CDR. De esta forma hemos constatado que existe un grupo de Estados miembros que apoyan la consolidación del Comité (Austria, Bélgica, España y RFA) mientras que otros se muestran muy prudentes (Finlandia) y hasta reacios a la hora de dotar de más competencias al Comité (Francia). Por último, hemos incluido la posición de las instituciones comunitarias que presentaron en su posición oficial alguna propuesta o mención sobre el CDR.

1. Consultar el artículo de IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE "Las iniciativas de los entes subestatales cara a la CIG" en *R.V.A.P.* nº47 (II) 1997.
2. Dentro de la modificación general, destaca una formal por la que se vuelven a numerar los artículos, títulos y secciones del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) siguiendo unos cuadros de equivalencias que se establecen en el propio Tratado de Amsterdam. En este trabajo hemos decidido incorporar la nueva numeración, si bien incluimos también la antigua.

La investigación se articula en dos grandes partes: en la primera se analizan las propuestas que hizo el CDR en relación al principio de subsidiariedad y al sistema de recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la segunda se centra en las propuestas del propio CDR sobre su posición institucional, composición, estructura, autonomía organizativa y presupuestaria, competencias y sobre su postura ante las políticas de la Unión.

En cada uno de los apartados se incluyen las demandas que hizo el Comité durante la CIG, así como su satisfacción (en su caso) en la redacción final de las disposiciones del Tratado³ relativas al Comité. Hemos intentado con ello mostrar cuál ha sido la evolución del Comité hasta su situación actual.

En la exposición de motivos de su propuesta de modificación, el CDR presenta su aportación a la reforma del Tratado como órgano representativo de los entes regionales y locales europeos. El CDR circunscribió su propuesta de reforma a tres ámbitos del Tratado de Maastricht, ámbitos que le son propios en razón de su función de carácter regional y local:

1. El principio de subsidiariedad.
2. El sistema de recursos ante el Tribunal de Justicia contra los actos de las instituciones.
3. El CDR:
 - 3.1. Posición institucional.
 - 3.2. Composición.
 - 3.3. Estructura.
 - 3.4. Autonomía organizativa y presupuestaria.
 - 3.5. Competencias.
 - 3.6. Políticas de la Unión.

El CDR justifica sus propuestas de modificación por la experiencia del Comité y de los entes regionales y locales (la Asamblea de Regiones de Europa fundamentalmente) en estas cuestiones en los niveles supranacional, nacional y subnacional. Sin embargo, es un órgano joven (se constituyó en 1994) y carece de una experiencia de tipo institucional comunitaria como la del Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo. Su participación en la reforma del TUE no era, pues, obligatoria ni necesaria. Pero aún así el Comité presentó su posición porque el CDR "constituye el pilar esencial de la legitimidad democrática de la Unión" (PUJOL, 1995:2). He aquí el motor principal que mueve al Comité: representa a las unidades naturales de Europa, a los entes que más cercanos se encuentran a los ciudadanos europeos y con los que éstos se identifican más. He aquí también la muestra de colisión entre

3. Las propuestas y las modificaciones aparecen en cursiva.

el proceso de integración supranacional y el de regionalización subnacional: la búsqueda de nuevas lealtades, identidades y formas de hacer política por parte de las instituciones comunitarias y de las instituciones subestatales.

Otra razón que posibilitaba la participación del Comité en la reforma del Tratado de Maastricht era la referencia que hacía el art. N del TUE a una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa en la que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos (art.A) y que respeta el principio de subsidiariedad (art.B).

1. LAS PROPUESTAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES SOBRE SUBSIDIARIEDAD Y SISTEMA DE RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.

El CDR propone modificaciones en dos cuestiones que entran en su ámbito de acción:

1. El principio de subsidiariedad.
2. El sistema de recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas contra los actos de las instituciones.

1. El principio de subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad se define en el art.5 (antiguo art.3.B) del TCE, modificado por el Tratado de Amsterdam, y se cita en el Preámbulo y en el art.2 (antiguo art.B) del TUE modificado por el Tratado de Amsterdam. La subsidiariedad es un principio que rige el proceso de integración europea hacia una unión más estrecha entre sus pueblos; señala que en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a escala comunitaria.

Este principio fue entendido por los entes regionales y locales como una invitación a participar en los asuntos comunitarios europeos. El principio de subsidiariedad pasó a ser esgrimido por gobiernos subnacionales para demandar una mayor contribución en la fase descendente de participación en asuntos comunitarios. Sin embargo, la doctrina no es unánime a la hora de apoyar esta interpretación y, de hecho, el Tratado menciona a los "Estados miembros" y no a otros entes, por lo que se podría deducir que, en todo caso, serán aquéllos los que inviten a los entes subnacionales, en razón de sus respectivos ordenamientos cons-

titucionales, a participar en la consecución de los objetivos comunitarios de la acción emprendida. De hecho, en palabras del profesor JIMÉNEZ CAMPO, el principio de subsidiariedad se proyecta en las relaciones UE-Estados y no en las relaciones (nacionales) Estado-entes regionales y locales, porque por encima del principio de subsidiariedad estaría, en este caso, el principio de autonomía.

Sin embargo, la lectura del Comité de este artículo es significativamente distinta, dotándole de un contenido más político que jurídico: si los gobiernos centrales entienden el principio de subsidiariedad como "lo que puedan hacer los Estados miembros, que no lo haga la Comunidad", los entes regionales y locales lo entienden como "lo que puedan hacer los entes regionales y locales, que no lo hagan ni los gobiernos centrales ni la Comunidad".

El Comité quiso trasladar su particular interpretación del principio de subsidiariedad a la nueva redacción del TCE tras la reforma de Amsterdam: solicitó que se introdujera en el segundo párrafo que la Comunidad intervendría cuando los objetivos establecidos no pudieran ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni por "las colectividades regionales y locales dotadas de competencia según el derecho interno de los Estado miembros" (PUJOL, 1995:9). La solicitud era pertinente en aras de una mayor claridad en el reparto de competencias entre los tres niveles (supranacional, nacional y subnacional), pero no tenía en cuenta los problemas de toda clase que podían surgir en cada Estado miembro, la realidad centralista y unitaria de algunos de esos Estados y, sobre todo, el principio general por el cual, la Comunidad es indiferente a la ordenación territorial de sus miembros. El artículo sobre la subsidiariedad cambió tan sólo su numeración. Efectivamente, la redacción quedó como se estableció en Maastricht.

Por otro lado, el Comité también solicitaba que, para facilitar la aplicación del principio de subsidiariedad, se estableciera una relación clara de las competencias de la Unión y de los Estados y que se reforzara su participación en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad, asociándolo estrechamente a la tarea que realiza la Comisión en este ámbito (PUJOL, 1995: 3). Estas demandas tampoco se vieron satisfechas.

Desde nuestro punto de vista, con todo esto, las regiones buscaban una definición clara de sus competencias y responsabilidades a escala nacional, una defensa vía supranacional de su espacio frente a los Estados y también frente a la acción de la propia Comunidad. De hecho, los entes regionales y locales han visto erosionadas sus competencias y responsabilidades por el proceso de integración europea: por un lado, los gobiernos centrales han renacionalizado ciertas políticas cuyas competencias habían sido transferidas a los entes regionales y locales; y, por otro lado, la acción centralizadora de la Comunidad también ha recortado la autonomía y libertad de decisión de estos entes.

2. El sistema de recursos ante el Tribunal de Justicia.

El art.230 (antiguo art.173) establece que tienen legitimación activa para recurrir ante el Tribunal de Justicia un Estado miembro, el Consejo y la Comisión –con carácter privilegiado (ALONSO, 1994:257)–, y el Parlamento Europeo, el *Tribunal de Cuentas*⁴ y el Banco Central Europeo para salvaguardar sus prerrogativas.

El Comité denuncia en su Dictamen que “en este esquema la posición del CDR y de sus miembros queda muy debilitada. (...) en este ámbito el Comité y sus miembros quedan, en la práctica, en una situación de indefensión que es contraria al espíritu del Derecho Comunitario” (PUJOL, 1995:4). La crítica como se puede comprobar es muy dura, ya que pone en entredicho todo el sistema del Derecho Comunitario e insinúa la falta de defensa de sus intereses por sus Estados respectivos.

El Informe Westendorp de 1995 había mencionado que “algunos Estados miembros” propugnaban que el Comité tuviera capacidad procesal ante el Tribunal de Justicia para salvaguardar sus prerrogativas (Bélgica, RFA, España⁵) y que “un representante” desearía que esa capacidad abarcara la facultad de plantear recursos por violación del principio de subsidiariedad (Austria).

El Comité arguyó por su parte que si se le reconociera legitimación se estaría defendiendo no sólo sus funciones y competencias, sino también al principio de subsidiariedad. El Comité fue más allá y pidió asimismo que se reconociese a las regiones “en defensa de sus poderes” una legitimación activa privilegiada. También solicitó el Comité que el Tratado modificado previera la legitimación activa privilegiada en el recurso en carencia, para lo cual era necesario modificar la redacción del art.175 TCE de la siguiente forma:

<En caso de que, en violación del presente Tratado, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, se abstuvieran de pronunciarse, los Estados miembros, las demás instituciones de la Comunidad y el *Comité de las Regiones* podrán recurrir al Tribunal de Justicia con objeto de que declare dicha violación>.

Sin embargo, estas propuestas fueron matizadas durante el desarrollo de la CIG desde el propio CDR (documento de 28 de febrero de 1997) y el caso es que no cristalizaron en la nueva redacción del art.230 (antiguo art.173). No obstante, sí que se incluyó al Tribunal de Cuentas. Por otra parte, el antiguo artículo 175 tan sólo modificó su numeración (actual art.232 TCE modificado por el Tratado de Amsterdam) y no incluyó al Comité. En definitiva, se le reconoce legitimidad activa a todas las instituciones comunitarias, así como a los Estados miembros y al Banco Central Europeo pero no al CDR ni a los entes regionales.

4. Introducido en Amsterdam.

5. Para conocer la postura de España durante las negociaciones de la CIG en relación al CDR se recomienda el artículo de GARCÍA-BERDOY en VV.AA. (1998): *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*. Madrid: Política Exterior-Biblioteca Nueva.

Según PÉREZ GONZÁLEZ, no se quiso convertir a un órgano con vocación de influir por vía consultiva sobre el legislador comunitario en otro de control capaz de suscitar sanciones contra éste (OREJA, 1998:552). El Comité observó que “la atribución al CDR del rango de institución (...) solucionaría esta cuestión sin necesidad de modificar el art.175 citado” (PUJOL, 1995:5). Ésta es por cierto una de las propuestas que entran en el ámbito más institucional y que se estudian con mayor profundidad en la siguiente parte.

2. EL COMITÉ DE LAS REGIONES ANTE EL COMITÉ DE LAS REGIONES: PROPUESTAS DE AUTOMODIFICACIÓN.

El tercer grupo de propuestas que presentó el CDR consistía en la consolidación de su posición y poderes en los siguientes ámbitos:

1. Posición institucional.
2. Composición.
3. Autonomía organizativa y presupuestaria.
4. Competencias.
5. Políticas de la Unión.

El Comité pretende mejorar su situación en el entramado institucional y su participación en el proceso decisional comunitario para “proyectar de manera suficiente la contribución que, a través de su composición, realiza al reforzamiento de la legitimidad democrática y al acercamiento de la Unión a los ciudadanos” (PUJOL, 1995:5).

1. Posición institucional: la naturaleza del Comité de las Regiones.

El Comité es un órgano de carácter consultivo que asiste al Consejo y a la Comisión sólo en el ámbito de la Comunidad Europea, -art.7 (antiguo art.4). Si bien el Comité nunca ha rechazado el carácter consultivo de sus funciones, sí que ha demandado su institucionalización, es decir, pasar de ser un “órgano que asiste” a una “institución que realiza las funciones asignadas a la Comunidad”.

El CDR ha exigido que se le reconozca rango de institución. Las razones que ha esgrimido son la naturaleza y legitimación política de regiones y entes locales, su aportación decisiva y general al proceso de integración europea y el papel atribuido por el principio de subsidiariedad que les configura como dos de los niveles en los que se estructura el reparto de poder político de la Unión (PUJOL, 1995: 6 y 10).

Por otra parte, el CDR se ve a sí mismo como “pilar esencial de la legitimidad democrática de la Unión”.

Estas demandas, incluidas sus razones, son lógicas: nos encontramos ante una asamblea a la que asisten Ministros-Presidentes y Presidentes de regiones con poder constituyente (p.ej.: Länder alemanes), llave de la gobernabilidad de Estados nacionales (p.ej.: Comunidades Autónomas) y en algunos casos mayores que alguno de los Estados miembros de la Unión.

Como se puede comprobar, el Tratado de Amsterdam no alteró la redacción del art.7.1 (antiguo art.4.1), manteniendo al CDR como órgano consultivo. Sin embargo, durante las deliberaciones de la CIG se formuló la idea de transformar en institución, tanto al Comité Económico y Social, como al CDR. Se mostraron a favor Bélgica y España, pero el rechazo al reconocimiento fue mayoritario durante la CIG. En este sentido, parece haberse seguido la postura portuguesa: “el gobierno portugués considera que debe mantenerse el estatuto y la naturaleza consultiva del CDR, sin perjuicio de una eventual ampliación de las materias de consulta obligatoria y de la posible extensión al Parlamento de la posibilidad de consultarlo”⁶.

Por otra parte, no hay que olvidar que la denominación de “comité” fue desde un principio un tanto ambigua, sobre todo cuando designa “(...) una asamblea que reagrupará, entre otros, a Ministros-Presidentes alemanes y belgas, Presidentes de los Consejos Regionales franceses y de las Comunidades Autónomas españolas” (BASSOT, cit. en ALONSO, 1994:186). De hecho, han sido los propios representantes regionales los que han pedido una mayor concreción en este aspecto, demandando una “personalidad más dibujada e incisiva” (PETSCHEN, 1994:137). La explicación de esta “categoría institucional” la encontramos en la cautela que tienen los Estados miembros a la hora de incorporar los entes subnacionales al proceso comunitario de toma de decisiones, cautela en la que coinciden Estados tan distintos como Alemania y Gran Bretaña. Esta “extrema prudencia” (ALONSO GARCÍA) se manifiesta en varios sentidos:

- los entes regionales y locales se ven representados en un comité y no en una institución.
- hasta el Tratado de Amsterdam, su reglamento interno requería la aprobación unánime del Consejo⁷.

6. Portugal y la CIG para la revisión del TUE. Documento del MAE de marzo de 1996 en *Libro Blanco sobre la CIG de 1996*, vol.II, p.142.

7. Tras su revisión por una comisión ad hoc, el CDR aprobó su nuevo reglamento interno en su sesión plenaria de diciembre de 1999.

- hasta el Tratado de Amsterdam, compartía su estructura organizativa y presupuesto con el Comité Económico y Social⁸.
- no se le reconoce legitimación activa.
- su consulta obligatoria se da en menos casos que la del Comité Económico y Social.

En relación a la postura de los Estados miembros ante el CDR durante la CIG de 1996 distinguimos: una actitud contraria a cualquier avance en el sentido de reforzar los poderes del Comité (Francia), una actitud favorable a un salto cualitativo (Italia, Austria y Bélgica) y una actitud favorable al mantenimiento del *status quo* (Finlandia, Irlanda, Grecia y Portugal) (OREJA, 1998:553). En general, el balance que hacen los Estados miembros del Comité es positiva, pero la mayoría creen que es un órgano demasiado joven y que necesita más tiempo para probar su eficacia.

El CDR representa a los entes regionales y locales, -art.263 (antiguo art.198 A). Esta representatividad es su razón de ser, si bien ha habido varios debates internos sobre la naturaleza mixta de la representación y el carácter electo de los representantes.

A) *La naturaleza mixta de la representación.*

Actualmente, en el CDR cuarenta y dos miembros representan a regiones que de hecho son Estados; otros cuarenta y tres representan a regiones con una gran autonomía; cuarenta y uno provienen de unidades de naturaleza intermedia como provincias o *counties*; y noventa y seis miembros representan a entidades locales (SCHWAIGER, 1997:15). Esta heterogeneidad responde a la diversidad del fenómeno subnacional en Europa. En un informe de carácter institucional presentado por el representante catalán, Sr. PUJOL, se proponía la división del Comité en dos cámaras. El Comité rechazó la idea sobre la base de la alianza entre las entidades regionales y las locales.

También se propuso en cierto momento hacer del Comité una segunda cámara a modo de Senado Europeo. Esta demanda chocaba con un frente múltiple. Por un lado, los Estados miembros que, incluso los más descentralizados, como la RFA, no quieren dotar de más poder a las regiones vía CDR. Un segundo frente viene de las entidades subregionales o locales: provincias, *counties*, *concelhos*, *départaments*, etc. quieren participar también en el proceso de integración europea. El tercer frente viene de un tradicional aliado de las regiones: el Parlamento

8. Durante el 29º Pleno del CDR, celebrado en Bruselas los días 2 y 3 de junio de 1999, se firmó el *Acuerdo entre el CDR y el CES sobre los futuros servicios conjuntos* que inaugura una nueva situación caracterizada por la autonomía en varios servicios (finanzas y personal) y el funcionamiento conjunto de la Estructura Organizativa Común.

Europeo. Las relaciones entre esta institución y el Comité son muy buenas⁹, de hecho fue en su seno donde se produjeron las primeras demandas regionalistas, pero el Parlamento teme quedarse desplazado por un futuro Senado Europeo.

B) *El carácter electo de los representantes.*

Se ha venido discutiendo la condición o no de representantes elegidos por sufragio universal de los miembros del Comité. La Comisión, el Parlamento Europeo, el propio CDR, la ARE, el CMRE, y, en España, la Federación Española de Municipios y Provincias y el Senado, se han mostrado a favor de que los miembros sean representantes elegidos. En realidad, la mayoría de los representantes son cargos electos.

El Comité solicitó en la CIG que se incluyera en el art.263 (antiguo art.198 A) el mandato y legitimidad políticos de sus miembros; recurriendo como razón principal a "la legitimidad democrática que garantiza el Comité" (PUJOL, 1995:6). Su propuesta decía lo siguiente:

<Se crea un comité de carácter consultivo compuesto por representantes designados a propuesta de las regiones y entes locales, *que tengan un mandato electivo o que respondan políticamente ante una asamblea elegida por sufragio universal directo*, denominado en lo sucesivo "Comité de las Regiones"> (PUJOL, 1995:10).

Sin embargo, esta pretensión no encuentra satisfacción en el TCE modificado por el Tratado de Amsterdam y se mantiene el principio de la libertad de los Estados miembros a la hora de proponer el nombramiento de los representantes al Consejo¹⁰: éstos podrán proponer representantes electos o no.

2. Composición.

Muestra de la inoperancia de la CIG para llevar a cabo una reforma institucional con vistas a la ampliación¹¹ es la redacción del art.263 (antiguo art. 198 A), ya que mantiene el mismo número total de representantes en el Comité, que es de 222

9. El contenido de la declaración final de la Conferencia Parlamento Europeo-Comité de las Regiones se articula en torno a la introducción de una dimensión territorial en el principio de cohesión económica y social y en el fortalecimiento del papel político e institucional del Parlamento y del Comité.
10. La delegación española está formada por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y los alcaldes de cuatro ciudades.
11. El art.2 del Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la UE prevé una reforma institucional "al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la UE exceda de veinte".

miembros, y el mismo número de representantes que le corresponde a cada Estado miembro con una ampliación a años vista.

Como señala el profesor ALONSO GARCÍA, esta distribución sigue una lógica estatal y no tiene en cuenta las diferentes realidades regionales: dos de las cuatro mayores delegaciones pertenecen a países altamente centralizados (Francia y Gran Bretaña), mientras que a otros Estados más descentralizados les corresponden menos representantes (Austria y Bélgica sólo tienen doce cada uno).

Los miembros del CDR, aunque representan a entes de distinta naturaleza y poder, tienen la misma calidad representativa, ya que el Tratado no establece ningún tipo de diferencia. El Tratado tampoco establece ninguna pauta sobre cómo repartir el número de miembros entre los dos niveles, aunque de la redacción ("regionales y locales") se deduce la presencia obligatoria de los dos. Tampoco existe ninguna exigencia respecto a la condición de electo, frente a las pretensiones en este sentido del propio Comité.

Una vez propuestos, los representantes son nombrados por el Consejo, por unanimidad, para un período de cuatro años, renovable. En este punto destaca la solicitud denegada del Comité de que fueran las regiones y los entes locales, y no sus respectivos Estados miembros, las que propusiesen al Consejo a los miembros del Comité¹².

Los textos de Amsterdam insisten en el requisito de que *ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo*: tanto en el articulado del TGE -art.263 párrafo 3º (antiguo 198 A), como en el articulado del Tratado de Amsterdam, -art.5.2) sobre la modificación del Acta relativa a la elección de los representantes del Parlamento Europeo por sufragio universal¹³. El art.263 (antiguo art.198 A) establece que los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo y ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad.

3. Autonomía organizativa y presupuestaria.

Según el art.264 (antiguo art.198 A) el CDR designa de entre sus miembros a su Presidente y a la Mesa, por un período de dos años. A partir del Tratado de Amsterdam, el Comité puede establecer su propio reglamento interno, *no*

12. Texto propuesto: "Se crea un comité de carácter consultivo compuesto por representantes *designados a propuesta de las regiones y entes locales*, que tengan un mandato electivo o que respondan políticamente ante una asamblea elegida por sufragio universal directo, denominado en lo sucesivo Comité de las Regiones".

13. Dice así: "2) En el apartado 1 del artículo 6 se inserta el siguiente guión después del quinto guión: - miembro del Comité de las Regiones". Tal apartado hace referencia a las incompatibilidades de la calidad de representante en el Parlamento Europeo.

requiriéndose la aprobación unánime del Consejo, -art.264 2º párrafo, (antiguo art.198 B): El antiguo articulado disponía el requisito de aprobación unánime del Consejo; esto era una muestra de la precaución normativa con la que se preveía la organización del Comité en Maastricht.

El Comité solicitó en la CIG de 1996 el reforzamiento de sus poderes de auto organización. Consecuencia de esto era la exigencia de la supresión del requisito de aprobación unánime del Consejo. La derogación por Amsterdam de este requisito, en primer lugar, manifiesta una mayor confianza de los Estados miembros hacia los entes regionales y locales que viene dada por los propios procesos de regionalización; y, en segundo lugar, significa un paso hacia la plena autonomía del Comité a la hora de regular su propia organización.

El Reglamento Interno del Comité se estableció en su tercera Sesión Plenaria (17 y 18 de mayo de 1994) por lo que tuvo que ser aprobada por unanimidad por el Consejo, según la disposición del antiguo art.198 B. En el Dictamen sobre la "Revisión del TUE", el Comité manifestaba su deseo de poder "estructurarse y organizar sus trabajos de acuerdo con su naturaleza y objetivos" y, así, el 19 de febrero de 1998 se creaba en el seno del CDR la Comisión ad hoc de Reglamento Interno, encargada de adoptar las disposiciones necesarias para garantizar la elaboración de un proyecto de nuevo Reglamento Interno.

Dentro de la cuestión organizativa cabe destacar el cambio que se ha producido en relación a lo dispuesto en el Protocolo nº16 sobre el Comité Económico y Social y sobre el CDR. En este Protocolo, los Estados miembros convenían que el Comité Económico y Social y el CDR dispusieran de una Estructura Organizativa Común (EOC).

El Comité se mostraba muy claro en su Dictamen sobre la "Revisión del TUE" en cuanto a su autonomía administrativa y presupuestaria: "El Comité debe contar con una administración propia e independiente, y asimismo con un presupuesto propio y separado. El Protocolo anexo al Tratado y relativo a una estructura organizativa común con el Comité Económico y Social debe suprimirse, y a nivel presupuestario deben tomarse las decisiones adecuadas. Es preciso que se garanticen al Comité los medios suficientes para desempeñar una función, cuya vocación es la de incrementarse en el futuro (...)" por lo que "(...) solicita la plena autonomía organizativa y presupuestaria respecto al Comité Económico y Social y en consecuencia propone que sea derogado el Protocolo nº16 anejo al Tratado de Maastricht sobre el Comité Económico y Social y sobre el Comité de las Regiones" (PUJOL, 1995: 6 y 10).

Ya en el Informe Westendorp se señalaba que la mayoría de los Estados estaban a favor de dotar al Comité de un aparato administrativo propio, mejorar el uso de sus funciones consultivas y "posiblemente ampliarlas". De las deliberaciones de

la CIG se desprendía que la composición y estatuto del Comité no deberían experimentar cambios “en lo que se refiere a las líneas generales”, “aunque debería concederse una autonomía administrativa más amplia al Comité de las Regiones”¹⁴ (en esto coincidieron la RFA y España). También el Parlamento Europeo era de la misma opinión: “debe reconocerse al Comité de las Regiones el derecho a aprobar su reglamento interno y a gozar de autonomía administrativa y presupuestaria con respecto al Comité Económico y Social”¹⁵.

El acuerdo sobre la supresión del Protocolo nº16 quedó ya reflejado en el documento de la presidencia irlandesa “Dublín II” y en su addendum “Documento de Houthem”. El Consejo Europeo de Amsterdam accedió a la demanda del Comité, el cual, tan pronto como se ratificara el Tratado (COMMITTEE OF THE REGIONS, 1997:1): efectivamente, en la segunda sesión del 29º Pleno del CDR, la Presidenta del Comité Económico y Social, la Sra. RANGONI MACHIAVELLI, y el Presidente del CDR, el Sr. DAMMEYER, firmaron el *Acuerdo de Cooperación entre el CDR y el CES sobre los futuros servicios conjuntos* por el que se establece la autonomía de ciertos servicios (finanzas, control financiero, asistencia al personal y secretaría de la Representación del Personal), manteniéndose la cooperación en los llamados “Servicios Conjuntos” (planificación de documentos, traducción, imprenta y difusión de documentos, servicios informáticos, gestión de despachos y edificios, etc.).

Por último, *el Comité de las Regiones tendrá su sede en Bruselas*, tal y como se dispone en el artículo único, apartado g), del Protocolo nº8, sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol (1997), Anejo al TUE y a los Tratados constitutivos de la CE, de la CECA y de la CEEA tras la modificación del Tratado de Amsterdam. El CDR y el Comité Económico y Social ocuparán conjuntamente los edificios Belliard (I y II) y Montoyer (apartado 4 del *Acuerdo de Cooperación*). Hasta el traslado final del primero a un edificio propio.

4. Competencias.

El CDR asiste al Consejo y a la Comisión; sus funciones son de carácter consultivo, -art. 7.2 (antiguo 4.2). En primer lugar, el Comité será consultado por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en el Tratado y cuando lo estimen oportuno en otros casos, *particularmente aquellos que afecten a la co-*

14. Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de 17 de junio de 1996 en *Libro Blanco sobre la CIG de 1996*, vol. I (Anexo), p.52.

15. Resolución del Parlamento Europeo sobre la CIG-Preparación del Consejo Europeo de Turín, de 13 de marzo de 1996 en *Libro Blanco sobre la CIG de 1996* vol.I (Anexo), p.116.

operación transfronteriza, -art.265 párrafo 1^o. De la redacción párrafo se deducen varias ideas:

- la consulta prevista en los artículos del Tratado será obligatoria, aunque el artículo no incluya la palabra “preceptivamente” (ALONSO GARCÍA).
- no existe una relación de competencias o de los casos en los que es obligatorio el dictamen del Comité, por lo que habrá que acudir a diversos artículos del Tratado.
- se deja abierta una puerta al incluir “cualquiera otros [casos]”, aunque dependa del parecer del Consejo y de la Comisión.
- el Tratado de Amsterdam incluye el caso de *la cooperación transfronteriza*, cooperación eminentemente regional. Ésta fue una idea española, aceptada “in extremis”, según palabras del profesor PÉREZ GONZÁLEZ.

En segundo lugar, el Comité podrá emitir un dictamen a iniciativa propia en los casos en los que sea consultado el Comité Económico y Social y haya intereses específicos en juego, y/o cuando el Comité lo estime conveniente (art.265 párrafos 3^o y 5^o).

En tercer lugar, el Tratado de Amsterdam añade que *el Comité de las Regiones podrá ser consultado por el Parlamento Europeo*, -art.265 párrafo 4^o. Ésta es una de las demandas del Comité satisfechas en Amsterdam: con ello pretende reforzar su función consultiva. Sin embargo, la redacción del artículo deja dudas en torno al grado de obligatoriedad de la consulta: el Parlamento Europeo no se incluye en relación al Consejo y a la Comisión (párrafos 1^o y 2^o), como de hecho lo propuso el Comité en su dictamen, y en vez de decir “el Comité será consultado por el Parlamento Europeo” pone “*el Comité de las Regiones podrá ser consultado por el Parlamento Europeo*”. Además el art.7.2 (antiguo art.4) no incluye al Parlamento cuando dice que las instituciones comunitarias (el Consejo y la Comisión) “estarán asistidos por (...) un Comité de las Regiones, con funciones consultivas”.

De nuevo los Estados se mostraron cuando menos divergentes ante la idea de que el CDR fuera consultado por el Parlamento Europeo y en general ante un “posible incremento de los poderes consultivos del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones”¹⁶. A favor de una cosa y otra estuvieron Bélgica y España; Italia se limitó a señalar que “es necesario preservar y desarrollar (...) el papel del Comité de las Regiones”¹⁷; Austria se mostró a favor en general del refuer-

16. Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de 17 de junio de 1996 en *Libro Blanco sobre la CIG de 1996* vol.I (Anexo), p.116.

17. Posición del Gobierno italiano sobre la CIG para la revisión de los Tratados de 18 de marzo de 1996 en *Libro Blanco sobre la CIG de 1996*, vol. II, p.107.

zo del Comité; y Finlandia consideró que los trabajos del Comité como órgano consultivo deberían continuar como hasta entonces.

4.1. Dictamen preceptivo.

El CDR emite dictámenes obligatorios en los casos en los que el Consejo y la Comisión lo consultan por exigencia del Tratado. Esta consulta obligatoria sólo se da en el ámbito comunitario y en casos determinados. Los casos en los que era "tradicional" el dictamen preceptivo del Comité, en cuanto que son campos típicos de política regional, se mantienen: art.149.4 (educación y juventud), art.151.5 (cultura); art.152.4 (salud pública); art. 155 párrafo 1º (Redes Transeuropeas); y art.159 párrafos 2º y 3º, art.161 párrafo 1º y art. 162 párrafo 1º (Cohesión Económica y Social).

Sin embargo, el Comité pretendió desde su constitución reforzar su función consultiva, abarcando todas aquellas políticas comunitarias que tuvieran incidencia regional o que en los Estados miembros, en todos o en un número significativo de ellos, fueran gestionadas por las regiones o entes locales. La ARE también ha impulsado la potenciación del Comité en este y otros aspectos (estructura y funcionamiento).

En su Dictamen sobre "Revisión del TUE", el Comité mostraba su asombro por la falta de consulta obligatoria en políticas como la agricultura, los transportes, la política social, la investigación y el desarrollo tecnológico, la cooperación al desarrollo, la formación profesional, la protección del medio ambiente, la industria, la energía o la protección de los consumidores (PUJOL, 1995:7).

Los Estados miembros reaccionaron de distinta forma ante la ampliación de competencias del Comité: Bélgica se mostró a favor de la consulta obligatoria en todos los casos de políticas comunitarias que fueran gestionadas por los entes regionales o locales y en particular en formación profesional, medio ambiente y ordenación del territorio; la RFA incluía el ámbito de la creación de la sociedad de la información sobre el que ha trabajado mucho el Comité.

El Tratado de Amsterdam amplía el número de casos en los que es obligatorio el Dictamen del CDR: art.71.1 (transportes), arts 128.2 y 129 (empleo), art.137.2 y 3 (disposiciones sociales), art. 148 (Fondo Social Europeo), art. 150.4 (educación, formación profesional y juventud) y art.175.1, 2 y 3 (medio ambiente). En estos casos, Maastricht señalaba la obligatoriedad de consultar sólo al Comité Económico y Social; con Amsterdam aún quedan casos en los que sólo es preceptivo el dictamen del Comité Económico y Social. En cambio, los casos en los que sólo es preceptivo el dictamen del CDR se reducen a uno: art.151.5 (antiguo art.128) sobre medidas de fomento de la cultura. Por otro lado, habría que señalar que estas conquistas no son a costa del Comité Económico y Social que al respecto no pierde ningún caso de dictamen preceptivo.

Sin embargo, las solicitudes del Comité en la ampliación de sus competencias no se han visto totalmente satisfechas: no ha logrado que se prevea explícitamente su consulta en todos aquellos casos en que así sucede con el Comité Económico y Social, ni en el art.179 (antiguo art. 103W) sobre cooperación al desarrollo, ni en el art.22 (antiguo art.8 E) en relación a la ciudadanía de la Unión, ni en el art.89 (antiguo art.94) relativo a las ayudas públicas.

En resumen, los casos en los que es obligatoria la consulta al CDR son: Educación y juventud, cultura, salud pública, redes transeuropeas, cohesión económica y social, política de empleo, política social, medio ambiente, formación profesional y transporte.

En estos casos, la adopción de un acto sin haberse recabado el dictamen o antes de concluir el plazo fijado para su recepción, debería considerarse como una violación de formas sustanciales susceptible de servir de fundamento a un recurso de anulación, -art.230 (antiguo art.173), a una cuestión prejudicial sobre la validez del acto así adoptado, -art.234 (antiguo art.177) y si se tratase de un reglamento, a una excepción de ilegalidad, -art.241 (antiguo art.184).

4.2. *Dictamen facultativo.*

El CDR emite dictámenes facultativos en dos ocasiones: cuando es preceptivo el dictamen del Comité Económico y Social y cuando el CDR emite dictámenes por iniciativa propia. Estos dictámenes son enviados a la Comisión y al Consejo junto con las actas de las deliberaciones. El nuevo articulado no dice que tenga que hacer lo mismo con el Parlamento Europeo.

a) Cuando es preceptivo el dictamen del Comité Económico y Social.

Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación al art.262 (antiguo art.198), el Consejo o la Comisión tienen la obligación de informar al CDR de la solicitud (obligatoria o no) de dictamen, posibilitándole emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego. Estos casos son: Política Agrícola Común, libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento, libre prestación de servicios, transportes, armonización de impuestos indirectos y sobre consumos específicos, armonización de legislaciones, Política Social, Seguridad Social de los trabajadores migrantes, decisiones de aplicación relativas al Fondo Social Europeo, Formación Profesional, Salud Pública, protección de los consumidores, Industria, acciones específicas al margen de los Fondos Estructurales, programas específicos de Investigación y Desarrollo Tecnológico, Investigación y desarrollo tecnológico y creación de empresas comunes y Medio Ambiente.

Ante la revisión del TUE, el Comité propuso que en todos estos casos su consulta fuera preceptiva. Como hemos visto tal exigencia se ha visto parcialmente

satisfecha en el Tratado de Amsterdam. Lo fundamental es que en los casos en los que no logró esa exigencia, el CDR puede emitir un dictamen si estima que hay intereses regionales específicos en juego, pudiéndose entender éstos en sentido estricto (escala regional) o en sentido amplio (escala regional y subregional o local como parte del regional).

b) A iniciativa propia.

También hay que tener en cuenta que el CDR podrá emitir dictámenes cuando lo considere conveniente: a instancia de una comisión, de la Mesa o por un mínimo de 32 de sus miembros. Este dictamen será remitido al Consejo y a la Comisión junto con el acta de las deliberaciones.

4.3. Otras propuestas de carácter competencial.

Por otra parte, en el caso de divergencia con su dictamen, las instituciones estarían obligadas a motivar la inobservancia de las opiniones emitidas por el Comité. Bélgica apoyaba esta propuesta. En la práctica la Comisión cumple con esta exigencia, pero el Consejo no. En todo caso, el Tratado de Amsterdam no la ha incluido.

Asimismo, el Comité solicitó colaborar y asesorar a la Comisión en el ejercicio del derecho de iniciativa que le corresponde a ésta en la elaboración de programas legislativos y de libros blancos y verdes y en la preparación de otras iniciativas en materia de políticas que afecten a las competencias de las regiones y entes locales (PUJOL, 1995:11). Tampoco vio cumplida esta solicitud.

5. Políticas de la Unión.

En este ámbito, el CDR se ocupa de aquellas políticas que son gestionadas por los entes regionales y locales. El Comité sugería que en estos casos, "además de la obligatoriedad de su consulta, y de acuerdo con el principio de partenariado, debe reconocerse la contribución que pueden realizar a dichas políticas las regiones y más eventualmente los entes locales y preverse, en consecuencia, su cooperación en las acciones de la Unión" (PUJOL, 1995:7).

El Comité solicitó que aquellas políticas de la Unión que incidan en competencias regionales o más eventualmente locales y en especial la ordenación del territorio, cuando se prevea en el Tratado la colaboración o participaciones de las autoridades estatales, se extendiera también a las autoridades regionales y, en su caso, locales.

El Tratado de Amsterdam no satisfizo del todo esta demanda: el art. 175 (antiguo art. 130 S) establece que el Consejo consultará al Comité cuando adopte medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión

de residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos. Por otro lado, hay que tener en cuenta que los asuntos de política regional y las redes transeuropeas guardan una estrecha relación con las cuestiones de la ordenación del territorio (HILDENBRAND, 1996:79).

También se solicitó “en aras de reforzar la cohesión económica y social” la promoción de la cooperación transfronteriza e interterritorial. Como hemos visto, esta demanda se satisfizo en menor grado: no se añadió el fomento de este tipo de cooperación en el art.158 (antiguo art. 130 A), pero se relaciona al Comité con la cooperación transfronteriza en el art.265 (antiguo art.198 C), una actividad, por otra parte, eminentemente regional y local y de gran importancia para la ampliación.

El Comité igualmente pidió que se introdujera en el Tratado la conveniencia de una mayor coordinación de las políticas comunitarias de incidencia más directa en los espacios urbanos, y que se inscribiera en el texto el principio de autonomía local, tal y como lo define la Carta Europea de la Autonomía Local del Consejo de Europa (15-X-1985). Esta demanda es interesante porque es la única de carácter eminentemente local, pero es demasiado arriesgada teniendo en cuenta el precedente de la Resolución del CDR 55/96. En ella se proponía que se nombrara 1997 año europeo de la democracia local y regional; la Comisión rechazó la idea sobre la base de que el asunto no era competencia de la Comunidad y que el Consejo de Europa era el marco apropiado para ese tipo de iniciativas. Finalmente, la Comisión optó por declarar 1997 año europeo contra el racismo y el Tratado de Amsterdam no incluyó el principio de autonomía local.

En su reunión de 8 de marzo de 1996, el Comité ratificó el Dictamen de 1995 y añadió la necesidad de que el nuevo texto incluyera una declaración que reconociera la importancia y valor para los pueblos de Europa y para el futuro de Europa de las lenguas regionales o minoritarias habladas tradicionalmente en los territorios de la Unión; además de añadir la obligación de respetarlas y promoverlas. El Tratado de Amsterdam no incluyó esta propuesta, si bien hay que recordar lo dispuesto en el art.151 (antiguo art.128) sobre cultura: en él se recalca el respeto de la diversidad cultural nacional y regional, el apoyo a la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura e historia de los pueblos europeos y que para que el Consejo establezca medidas de fomento tiene que consultar previamente al CDR.

En otro orden de cosas, se vio contestada la sugerencia del Comité de avanzar en la comunitarización de la cooperación en el ámbito de la Justicia y de los Asuntos de Interior en beneficio de los ciudadanos europeos, ya que el Tratado de Amsterdam introduce la progresiva comunitarización (en cinco años) de medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas conjuntamente con las medidas de acompañamiento relativas a los controles en las fronteras exteriores, los visados, el asilo y la inmigración, etc. (nuevo art.61). El Comité consideraba esta modificación como “elemento esencial de la legitimidad democrática de la Unión” (PUJOL, 1995:7).

Por último, el Comité solicitaba que se clarificaran ante los ciudadanos europeos las responsabilidades y competencias en el seno de la Unión. Para ello sugería el establecimiento de un “texto fundacional” que incluyera un catálogo de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, los fines y órganos y sus competencias de la Unión Europea. En otras palabras: dotar a la Unión de una constitución.

La sugerencia no era novedosa, ni la inauguraba el CDR; los Estados miembros se han mostrado, y probablemente se seguirán mostrando, muy reacios a dotar de una constitución al proceso de integración europea. Por otra parte, estaría la cuestión del demos europeo: ¿cómo se puede dotar de constitución a un demos inexistente?. La doctrina no se muestra unánime sobre esta cuestión: unos autores defienden la necesidad de tal constitución a pesar de los problemas que esto implicaría sólo en lo referente al supuesto catálogo europeo de derechos fundamentales; de la misma opinión se mostró el Parlamento Europeo en varios informes sobre la Constitución de la Unión Europea (elaborados por su Comisión de Asuntos Institucionales).

Otros autores dicen que, de hecho, el derecho comunitario primario u originario tiene una “suerte” de carácter constitucional, que los tratados y sus modificaciones no son una constitución, pero tienen las esencias de una constitución: como “constitución” que parece tiene una parte orgánica, también tiene un sistema que permite la protección jurisdiccional; en cuanto a la parte dogmática, es la más débil en el sistema comunitario, porque no hay una parte clara en la que encontremos una lista de derechos, sino que éstos están diseminados a lo largo de los tratados y además hay que destacar derechos *ex novo* y el derecho de la ciudadanía de la Unión¹⁸.

Con todo, el debate aún está abierto. El Tratado de Amsterdam se ha negado a cerrarlo de forma positiva.

3. CONCLUSIÓN.

Cuando recordamos lo que fue (y lo que pudo ser) la CIG de 1996 nos llega la imagen de una obra inacabada y aplazada hasta “al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la UE exceda de veinte”: la reforma institucional. Ésta tenía su razón de ser no sólo en la ampliación sino también en lograr una Unión más democrática, transparente y eficaz. Y aunque la reforma institucional no alcanzó en su totalidad los objetivos que tenía fijados, el CDR recordará con satisfacción la CIG y la elaboración del Tratado de Amsterdam.

18. Intervención de la profesora MANGAS MARTÍN en el 62º Curso de Comunidades Europeas de la Escuela Diplomática, MAE, Madrid, 18 de febrero de 1998.

En palabras del embajador ELORZA, el avance del CDR ha venido por dos lados: en primer lugar, por el paulatino reconocimiento de los Estados miembros más centralizados y en segundo lugar, por la posibilidad de que el Comité puede intervenir en todas las cuestiones que afecten a la cooperación transfronteriza, “lo cual en Europa es decir prácticamente la totalidad de la cooperación que se regula en el Tratado en virtud del principio de subsidiariedad”¹⁹. Además ha salido ganando todo el proceso de integración europea porque las demandas institucionales del CDR “no eran el efluvio de cuatro tecnócratas, sino presiones de unas Comunidades Autónomas que estaban negociando con el Gobierno” (*ibidem*).

El balance del Tratado de Amsterdam por el propio Comité es también positivo: sus competencias han sido aumentadas, su legitimidad política reforzada en el marco institucional de la Unión; puede ser consultado por el Parlamento; y ha logrado una mayor autonomía administrativa y organizacional. Su anterior Presidente, el Sr. MARAGALL, lamentaba que el texto de Amsterdam no tenga en cuenta los procesos recientes de descentralización en toda Europa y que la subsidiariedad y la proporcionalidad todavía se relacionen con las regiones, ciudades y municipios a través del eufemismo “ordenación interna de los Estados miembros” (COMMITTEE OF THE REGIONS, 1997:2).

¿Qué había pues detrás de las propuestas del CDR?. El Dictamen sobre “Revisión del TUE” ha sido una especie de manifiesto a favor de una Europa de las Regiones. En él se pueden distinguir tres tipos de propuestas (LOUGHLIN, 1996:162-163):

- Propuestas prácticas, personalizadas en la postura del Presidente BLANC: como la autonomía respecto del Comité Económico y Social, el derecho del Comité a establecer su propio reglamento y la necesidad de que los miembros del Comité fueran electos. Estas demandas han sido en gran parte satisfechas por el Tratado de Amsterdam.
- Propuestas utópicas, personalizadas en la postura del Vicepresidente MARAGALL: incluían reconocer al Comité como institución “guardiana del principio de subsidiariedad” y la posibilidad del Comité de recurrir al Tribunal de Justicia. La CIG no accedió a tales demandas y de hecho era muy fácil preverlo porque los Estados que son los que negocian en las CIG no iban a ser tan benévolo, sobre todo cuando tales demandas tienen un alto contenido federalista al que son contrarios la mayoría de los Quince (sobre todo Gran Bretaña, Dinamarca, Grecia e Irlanda), incluso los descentralizados (la RFA y España). De hecho, el propio CDR fue matizándolas a lo largo de la CIG, incluso algunas a la baja (sistema de recursos ante el Tribunal de Justicia).

19. Intervención del embajador ELORZA en la Cuarta Jornada sobre la CIG: “La CIG tras la Cumbre de Amsterdam” organizada por la Fundación Carlos de Amberes, Madrid, 27-VI-1997.

- Propuestas astutas de tipo maximalista, como el aumento de competencias, para después formular demandas minimalistas como hizo el Parlamento Europeo en las negociaciones de Maastricht. Esta postura sería la del ponente PUJOL. Es la línea que pretende seguir el CDR para aumentar su influencia y poder en la arquitectura comunitaria.

A escasos meses de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se ha convocado una nueva CIG para abordar las cuestiones institucionales no resueltas en dicho tratado y cuya resolución es vital para llevar a cabo la ampliación de la UE.

En el momento de cerrar este artículo (septiembre de 1999), el CDR ya había manifestado su interés en participar “en pie de igualdad, junto con el Parlamento Europeo, en la preparación de la nueva Conferencia Intergubernamental, y desempeñar un papel activo en las negociaciones y en el procedimiento decisorio correspondientes”, tal y como consta en la Resolución de 3 de junio de 1999 del CDR sobre “La próxima Conferencia Intergubernamental (CIG)”. En este mismo texto, el CDR se reafirma en algunas de sus propuestas no satisfechas en el Tratado de Amsterdam y que siguen gozando de plena vigencia:

- Principio de subsidiariedad: el Comité pide que, en virtud del principio de subsidiariedad, se modifique el actual art.5 del TA, para que se tome en consideración el papel especial de los entes regionales y locales en la aplicación de este principio de forma concreta y adecuada.
- El sistema de recursos ante el TJCE: el CDR pide tener el derecho formal de recurso ante el TJCE para la defensa de sus competencias, así como el reconocimiento del derecho de recurso a las regiones con competencias legislativas.
- Posición institucional del CDR: el CDR “desea que se le reconzca” como institución de conformidad con el apartado 1 del art.7 del Tratado de Amsterdam. Siguiendo las líneas establecidas en el Informe PUJOL, el CDR propone también que se exija que sus miembros sean titulares de un mandato democrático en un ente local o regional o que sean políticamente responsables ante una asamblea elegida por sufragio universal y directo.
- Políticas de la Unión: el CDR considera que “para lograr un mayor fortalecimiento de la seguridad interna y del derecho, el desarrollo de una identidad política de la Comunidad en materia de seguridad y relaciones exteriores y la garantía de la exigencia de una Europa democrática y cercana a los ciudadanos”, la CIG de 1999 debería tratar otra clase de reformas y no sólo las institucionales.

Aún así, se preve que el gran peso de los trabajos de esta CIG sea de carácter institucional y, aunque hasta la fecha, el CDR todavía no ha constituido ninguna comisión ad hoc, sí se ha pronunciado sobre su posible reestructuración institucional que se llevará a cabo en esta CIG. Así, dentro de su comisión de asuntos institucionales se elaboró un proyecto de dictamen de iniciativa sobre los aspectos institucionales de la ampliación que se presentó para su debate y aprobación en el Pleno de septiembre²⁰ en los que, además de las propuestas “estrella” mencionadas anteriormente, el CDR estima que su tamaño debería aumentar hasta un tope que oscilaría entre 300 y 350 miembros; esto implicaría, por lo demás, cambios operativos y organizativos que van desde implicaciones presupuestarias hasta el siempre problemático tema de la traducción e interpretación.

Tras comprobar la respuesta de los Estados miembros a las demandas del CDR, podemos afirmar que el Comité tiene grandes posibilidades de futuro si se mantiene en esa estrategia de propuestas astutas y prácticas. Los entes regionales y locales europeos saben que en la construcción europea, el equilibrio entre Estados nacionales e instituciones supranacionales ha sido fundamental: ahora reclaman su propio espacio entre esos actores. La respuesta positiva está en manos del propio Comité.

20. Dictamen del Comité de las Regiones sobre los aspectos institucionales de la ampliación “El gobierno local y regional en el corazón de Europa” Ponentes: Lord HANNINGFIELD y Sra LOUPPEN-LAURANT (COM-AI/004) (CDR 52/99).

BIBLIOGRAFÍA.

- ALONSO GARCÍA, R. (1994): *Derecho Comunitario*. Madrid: Colección Ceura.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Impacto y seguimiento de los dictámenes del Comité de las Regiones, 1996*.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (1999): *Acuerdo entre el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social sobre los futuros servicios conjuntos*. Bruselas, 19 de mayo de 1999.
- COMMITTEE OF THE REGIONS (1996): *Declaration of the Committee of the Regions for the Intergovernmental Conference*. Catania, 8 March 1996.
- COMMITTEE OF THE REGIONS (1997): "After the Amsterdam European Council: A growing awareness of the role of the Committee of the Regions". DCP/97182en. Brussels, June 20, 1997.
- HILDENBRAND SCHEID, A.(1996): "Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio" en *Revista de Instituciones Europeas* vol23, nº1. *Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996*. Vol. I: Textos oficiales de las instituciones de la Unión Europea.
- Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996*. Vol. I (Anexo): Textos oficiales de las instituciones de la Unión Europea.
- Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996*. Vol. II: Relación de posiciones de los Estados miembros de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996.
- LOUGHLIN, J. (1996): "Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions" en *Regional & Federal Studies* vol. 6, nº2.
- OREJA AGUIRRE, M. (1998): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios* vol.I. Madrid: Mc Graw Hill.
- PARLAMENTO EUROPEO-COMITÉ DE LAS REGIONES (1996): *Conferencia Parlamento Europeo-Comité de las Regiones: la CIG, centro de los debates*. Bruselas, 3 de octubre de 1996.
- PETSCHEN, S. (1992): *La Europa de las Regiones*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- PUJOL i SOLEY, J.(ponente) (1995): *Dictamen del Comité de las Regiones sobre "Revisión del Tratado de la Unión Europea"*. Bruselas, 20 de abril de 1995. *Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (2-X-1997)*.
- SCHWAIGER, P. (1997): "The European Union's Committee of the Regions: A Progress Report" en *Regional & Federal Studies* vol.7, nº1.