

Luis Berenguer Fuster
EURODIPUTADO

EL ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO

- 1 LOS TRATADOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
- 2 EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA».
- 3 DIFERENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS. PROBLEMAS DERIVADOS DEL REPARTO DE COMPETENCIAS». 3.1 El problema de las competencias de las Comunidades Autónomas. 3.2 El Comité de las Regiones. 3.3 Intentos de reforma del Comité de las Regiones.
- 4 CONCLUSIONES.

1 LOS TRATADOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Tras la aprobación de la Constitución Española de 1978, y tanto en los momentos en los que comenzó a desarrollarse su Título VIII como en los de aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía, (período 1979-1983) constituía una evidencia insoslayable que, más tarde o más temprano, España iba a convertirse en miembro de la Comunidad Europea.

Conscientes de que ese previsible ingreso iba a tener consecuencias para la distribución de competencias prevista en los Estatutos de Autonomía, los redactores de algunos de ellos tuvieron la previsión de incluir alguna previsión al respecto, aunque sin hacer expresamente mención a los Tratados fundacionales de las tres Comunidades Europeas, de los que España todavía no era parte.

Prueba evidente de esta afirmación la constituye el Estatuto de Autonomía de Cataluña en cuyo artículo 27.3 se prevé que la Generalidad de Cataluña «adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia», mientras que en el número 5 del mismo precepto se manifestaba la necesidad de que la Generalitat fuera informada en la elaboración de Tratados y convenios

«en cuanto afecten a materias de su específico interés».

Otros Estatutos de Autonomía no introdujeron ninguna precisión al respecto, entre ellos el de la Comunidad Valenciana, que omitieron cualquier mención a los Tratados internacionales.

Ahora bien, tras el ingreso de España en la Comunidad Europea, el Gobierno decidió no establecer ninguna diferencia entre los Estatutos que contenían previsiones al respecto y los que observaban silencio, por considerar con acierto que la previsión contenía más la manifestación de una voluntad política que la atribución de una competencia específica. Pero en ese momento se planteaban al menos dos problemas: uno de ellos era la ejecución de las políticas emanadas de la Unión Europea, resuelto sin problemas, y otro todavía sin resolver de forma unánimemente aceptada, el de la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones de la Comunidad Europea, en aquellas materias que afectaban a sus competencias exclusivas.

2 EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

El proceso de construcción europea goza de ciertas peculiaridades que lo hace incomparable con cualquier otro proceso conocido de construcción de una unidad política. Aquí no se está creando un Estado, ni se está creando una Federación de Estados, ni tan siquiera una Confederación de éstos. Y sin embargo a la altura del inicio del siglo XXI, observamos cómo el proceso de integración es cada vez mayor: podemos viajar entre países sin necesidad ni tan siquiera de enseñar un documento de identidad, las mercancías pueden viajar libremente sin tener que pasar aduanas, los residentes en otros países pueden votar en elecciones municipales y europeas, e incluso la inmensa mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea disponemos de una moneda única y común, y un mercado cada vez más integrado.

Al mismo tiempo hay instituciones europeas tales como el Consejo, la Comisión o el Parla-

mento Europeo, que adoptan decisiones que afectan a la vida cotidiana de más de 350 millones de personas, e incluso cada cinco años se celebran elecciones simultáneamente en los 15 Estados de la Unión en las que los ciudadanos y las ciudadanas eligen directamente a sus diputados al Parlamento Europeo.

Pero la pregunta sigue siendo ¿qué es la Unión Europea? y la verdad es que la respuesta más adecuada a esa pregunta es, como se ha dicho con cierta gracia, que constituye un OPNI, un objeto político no identificado, que no tiene parangón con ninguna otra entidad de las que en el mundo existen.

Las peculiaridades de ese proceso son consustanciales con la historia y el devenir de su creación. Frente a otras ideas más utópicas que tuvieron lugar en el período anterior — y en el inmediatamente posterior— a la IIª Guerra Mundial, en los años cincuenta se fue imponiendo una visión más realista consistente en comenzar paso a paso, inicialmente en materias económicas para seguir avanzando progresivamente en un proceso de consolidación política. Prueba evidente de esta afirmación la constituyen las palabras del entonces Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman, quien en su famosa declaración de 9 de Mayo de 1950, afirmó que «Europa no se hará de golpe ni en una declaración de conjunto. Se hará por realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho».

En otro orden de cosas, si algo se tuvo claro a la hora de iniciar un proceso de construcción europea es que el objetivo fundamental del proceso debería ser la desaparición de las guerras que durante siglos habían assolado el continente europeo. En definitiva, la superación del conflicto franco-alemán. Por ello se constituye en primer lugar la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951), que no resulta ocioso señalar que se trataban de dos materias que siempre habían estado presentes en los conflictos bélicos; para, en un paso siguiente (1957), firmar otros dos Tratados por los que se crearon la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea.

Pero si algo caracteriza a ese extraño proceso que es el proceso europeo, es precisamente su constante evolución, tanto en el sentido geográfico como en el puramente institucional.

Así, por un lado, el territorio de la Unión se ha ido haciendo cada vez mayor. A los seis países miembros fundadores de lo que eran tres Comunidades diferentes (CECA, Euratom, y CEE), pero unidas por instituciones comunes, se le unieron en primer lugar el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; en un segundo momento Grecia; con efecto de 1 de Enero de 1986 España y Portugal, y más recientemente en 1997 Suecia, Finlandia y Austria, mientras que en la actualidad quince países, procedentes en su mayoría de lo que antaño fue la Europa del Este, están llamando a las puertas de la Comunidad en lo que se considera la mayor reforma de consecuencias geo-políticas, al menos desde la desaparición de la URSS.

Pero no sólo la Comunidad Europea se ampliaba en el número de los países miembros; al tiempo se iban modificando las reglas de juego, en el sentido de producirse una mayor institucionalización de la Unión mediante el reforzamiento de sus instituciones, y la ampliación de sus políticas y objetivos.

Así se estableció que el Parlamento Europeo se elegiría por sufragio universal, se le dió competencia presupuestaria y posteriormente legislativa, se modificaron los Tratados, se aprobó el Tratado de la Unión, creando un nuevo nombre mucho menos neutro que el de la Comunidad; se establecieron nuevas políticas, entre ellas, las de la cohesión, o las del denominado tercer pilar, que afecta a las materias de justicia e interior.

3 DIFERENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS. PROBLEMAS DERIVADOS DEL REPARTO DE COMPETENCIAS

Como consecuencia de ese doble proceso de ampliación geográfica y competencial, algunas consecuencias se producían, en cuanto, por una parte se incluían países de muy diferentes formas de organización territorial y, por la otra, la Unión adquiriría competencias en materias que dentro de los respectivos Estados correspondían a Administraciones distintas de la estatal.

CUADRO. Relaciones entre los niveles central y local en Estados miembros de la UE

Tipo de Estado	Estado	Región política*	Regiones administrativas o de planificación*	Derecho de las regiones a participar en la determinación política nacional	Derecho de las regiones a suscribir tratados con extranjeros*	Control político/lingüístico sobre autoridades subregionales
Federal	Austria	Landes (10)		si	si (pero limitado)	si (no absoluto)
	Bélgica	Comunidades ³⁾ Regiones (3)		si	si (pero limitado)	no
	Alemania	Landes (16)		si	si (pero limitado)	si (no absoluto)
Unitario regional	Italia ⁴⁾	Regiones ⁴⁾ (20)		consultivo	no	si
	Francia	Región ⁴⁾ (21) COMUNIDADES ADMINISTRATIVAS (17)		consultivo	no	no
Unitario descentralizado	España	Parlamento Escocés	Regiones inglesas estándar	no	no	si en Escocia e Irlanda del Norte
	Reino Unido ⁵⁾	Asamblea Nacional de Gales Asamblea de Irlanda del Norte		no en relación con las regiones inglesas todavía no está claro en relación con Escocia, Gales, y NI	pero puede evolucionar	no en Gales (bata el momento)
Unitario descentralizado	Dinamarca	Islas Feroe	Grupos de Antir	no	no	no
	Finlandia	Islas Åland	Los condados tienen una función de planificación regional	no	no (pero tiene una sede en el Consejo Nórdico)	si
Unitario centralizado	Países Bajos	Región de Rijnsland ⁶⁾	Landsteden	consultivo	no	no
	Suecia		Órganos administrativos regionales	no	no	no
Unitario centralizado	Grecia	Regiones de las Islas ⁷⁾	Regiones de desarrollo (13) Autoridades regionales (8)	no	no	no
	Irlanda			no	no	no
	Luxemburgo			no	no	no
	Portugal		Regiones potenciales de planificación	no	no	no

a. Se refiere a naciones y regiones (como en Escocia, Gales, Cataluña el País Vasco y Galicia) con una asamblea elegida directamente ante la que es responsable una autoridad regional.
 b. Se refiere a regiones sin una asamblea elegida directamente, que existe básicamente a efectos administrativos o de planificación.
 c. Existe una amplia distinción entre los Estados federados y los no federados al respecto, sin embargo, la mayoría de Estados no federales poseían décadas a actividades interregionales con la aprobación y bajo el control de los gobiernos nacionales.
 d. La comunidad lingüística flamenca y la región económica de Flandes han decidido formar un solo órgano; la comunidad de habla francesa y la región valona se mantienen separadas.
 e. Italia está atravesando actualmente un proceso de reforma política que incluye la transformación del antiguo Estado a un nuevo tipo de Estado con algunas características federales. Sin embargo, aunque la posición de las regiones se está fortaleciendo, no será un Estado federal como Alemania o Bélgica.
 f. El Reino Unido fue una entidad altamente centralizada hasta los referendos de Escocia y Gales celebrados en septiembre de 1977. Sin embargo, el resultado positivo de los referendos significa que habrá un Parlamento Escocés y una Asamblea Nacional de Gales en 1998. También tuvo éxito un referéndum en 1998 sobre una Autoridad del Gran Londres con un alcalde elegido, y este hecho se considera precursor de las posibles asambleas regionales en Inglaterra. El éxito del proceso de paz de Irlanda del Norte significa que habrá una Asamblea del Norte de Irlanda además de nuevas instituciones que unirán las diferentes naciones y pueblos de las islas.
 g. En Italia hay diecisiete regiones extraordinarias y cinco regiones con un estatuto especial por sus peculiaridades lingüísticas o geográficas: Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto y Adige (Sur de Tirol, gran población de habla alemana), Valle de Aosta y Friuli-Venecia Giulia.
 h. Existen veintuna regiones en la Francia continental. Sin embargo, es necesario añadir Córcega y los departamentos extranjeros y territorios (DOM y TOM). Desde 1991, Córcega tiene un estatuto especial y oficialmente es una *Collectivité d'outre-mer* en lugar de una región. Los TOM también tienen estatuto especial, y uno de ellos, Nueva Caledonia, ha obtenido permiso para acordar a la independencia en un periodo de veinte años (mayo 1998).
 i. En 1991 se decidió fundar una nueva región metropolitana con un gobierno elegido en el área de Rotterdam para reemplazar el *Gesma* de Rotterdam y la Provincia de Holanda del Sur. Sin embargo, un referéndum celebrado en Rotterdam desestimó la propuesta.
 l. Mientras que Portugal prevé la regionalización en su Constitución, hasta la fecha solamente ha garantizado la autonomía de los grupos de las Azores y Madeira. El Portugal continental sigue estando altamente centralizado.

(Fuente: «Regional and Local Democracy in the European Union»/ Committee of The Regions/Brussels May 1999/ CdR 222/98)

Hay que tener en cuenta que la organización territorial de cada uno de los países miembros es muy diferente, hasta tal punto que, como puede observarse en el cuadro adjunto, se puede hablar de cuatro tipos de Estado según su organización territorial: Estados federales, Estados regionales, Estados unitarios descentralizados y finalmente, Estados centralizados unitarios.

Por otra parte, algunas tradiciones, como es el caso de los países nórdicos y particularmente de Suecia, comportan una muy fuerte autonomía local, lo cual supone también un elemento a tener en cuenta al plantear las consecuencias de la presencia de otras Administraciones distintas a las estatales en la política europea.

Pero es preciso tener en cuenta que no se puede afirmar que exista un concepto de región que englobe a entidades de composición y competencias comunes y por ello es necesario acudir al concepto del Consejo de Europa, que es meramente descriptivo (región es la administración territorial de ámbito inmediatamente inferior al estatal). Las regiones y los entes locales tienen unas competencias muy diferentes según el país al que pertenezcan.

En cualquier caso, y con independencia de las dificultades de homologar los conceptos de entes locales y regionales (por supuesto mayores en este último caso que en el primero), hay algo que debe ser tenido en cuenta de forma indiscutible: a medida que las competencias de la Unión se van ampliando, afectan a competencias de organismos de ámbito infra-estatal, particularmente, en el caso español, a las de las Comunidades autónomas

Basta acudir a la lista de políticas europeas incluidas en la actual redacción del art. 3 del Tratado, para ver que constituyen materias propias de la Unión, algunas tales como la agricultura, el medio ambiente, la protección de la salud, la protección civil y el turismo, que por no salirnos del ámbito específicamente español, corresponden a competencias, de las comunidades autónomas. Y entonces el problema se presenta por el hecho de que la Unión Europea adopta decisiones que afectan a entidades que no participan en la formación de la voluntad europea.

3.1 EL PROBLEMA DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El problema se ha planteado con crudeza en el supuesto de las CCAA. La cuestión es que el peso de los gobiernos de los Estados es el determinante en la Unión Europea, y son éstos los que conforman la voluntad europea, por lo que algunos han querido ver un vaciamiento de competencias de las Comunidades Autónomas por la vía de las decisiones europeas, o lo que es peor, una vuelta indirecta de tales competencias al Estado.

El problema afecta fundamentalmente a las competencias legislativas, y puede plantearse en los siguientes términos: si la Constitución Española concede a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en un campo, pero en esa materia tiene también competencia la Unión Europea, y en la Unión Europea quien interviene es el Estado y no la Comunidad Autónoma, al final resulta que el Estado toma decisiones sobre las que no tiene competencia ya que ésta pertenece a la Comunidades Autónomas.

La cuestión se ha trasladado a la opinión pública, fundamentalmente por parte de los partidos nacionalistas, hasta el punto que una de las reivindicaciones actualmente planteadas por el Partido Nacionalista Vasco, consiste precisamente en tener presencia directa en Europa, porque el Gobierno Vasco no se consideraba adecuadamente representado por el Estado en algunos puntos conflictivos (especificidades fiscales derivadas del concierto, vacaciones fiscales, ayudas públicas, etc.).

¿Cómo se había resuelto la cuestión en España? En los tiempos en los que Joaquín Almunia era Ministro de Administraciones Públicas, se redactó y propuso a las CCAA un convenio de colaboración de asuntos europeos, que no podía ocultar la inspiración alemana: se trataba de crear la figura del Observador de las CCAA (Observador de los Länder de la RFA) y la conferencia de asuntos europeos. Según la primera de estas figuras, habría dentro de la estructura de Representación Permanente Española en Bruselas, un Observador, nombrado por las CCAA y encargado de fijar las posiciones de éstas en la elaboración de las normas europeas, pero siempre subordinado a la autoridad del Estado Alemán.

Por otra parte en la Conferencia de Asuntos Europeos, el Gobierno se reuniría con los representantes de las Comunidades Autónomas para ser oídos antes de fijar la posición del Estado.

Obviamente el sistema fracasó y no fue firmado por razones políticas, ya que el Gobierno del País Vasco, en manos del PNV, se ha negado siempre a admitir cualquier equiparación de Euskadi al resto de las Comunidades Autónomas, y opta siempre por el bilateralismo en las cuestiones que afectan a sus relaciones con el Estado, huyendo de cualquier relación multilateral que englobe a las restantes Comunidades Autónomas. Pero en segundo lugar, justo es reconocer que el sistema tenía sus dificultades y ni tan siquiera en Alemania había tenido el éxito esperado. Tal vez una de las razones del fracaso del sistema que en mi opinión, es que el proceso de toma de decisiones europeas, es un proceso lento y farragoso, pero al final se acelera y cuando se está cercano a conseguir un acuerdo, es necesario que un número muy reducido de personas tengan la capacidad para adoptar una decisión rápida, que no siempre coincide con la decisión previamente elaborada.

Al no firmarse el convenio propuesto, no se llegó a crear la figura del observador de las Comunidades Autónomas. Otra cosa ocurrió con la Conferencia de Asuntos Europeos que tuvo acomodo en las Conferencias sectoriales reguladas en la Ley del Proceso Autonómico (es decir lo que quedó de la LOAPA), pero la experiencia ni tan siquiera con un exceso de optimismo puede calificarse como positiva, porque en tales conferencias se transmite una información que naturalmente, ya es conocida por sus miembros.

Por otra parte a tales conferencias nunca asistía el representante del Gobierno vasco (los consejeros del PSE en los tiempos del Gobierno de coalición, asistían, pero la materia europea, correspondía al área de Presidencia, que estaba en manos del PNV) en consonancia con su sentido de concebir sus relaciones con el Estado, que deberían realizarse de forma bilateral y nunca multilateral.

El caso es que ninguna de estas formulas resolvió el problema en los términos en los que estaba planteado, y por lo tanto era necesaria una nueva solución.

3.2 EL COMITÉ DE LAS REGIONES

La mayor innovación en este compromiso se obtuvo en los momentos previos en los que se elaboró el Tratado de Maastricht, en el año 1992, y fue planteado por los dos grandes países con mayor grado de descentralización: Alemania y España (es de tener en cuenta que respecto

de los otros países que en el cuadro anteriormente transcrito aparecen como también altamente descentralizados, como son Bélgica y Austria no se planteaba el problema en los mismos términos, en primer lugar porque en aquel momento Austria todavía no formaba parte de la Unión, y en lo que respecta a Bélgica, el hecho de que solamente existan dos comunidades — aparte del caso de Bruselas— soluciona el problema porque ambas pueden participar directamente sin problemas en la toma de decisiones europeas conjuntamente con el Reino de Bélgica o incluso sustituyen a éste).

La iniciativa surgió, pues, para dar una solución al problema que se planteaba fundamentalmente en España y Alemania, y más específicamente fue elaborada por quienes en aquellos momentos eran sus líderes: Felipe González y Helmut Kohl, y consistió en crear un Comité de las Regiones como órgano consultivo de las colectividades regionales — y también locales— en la Unión.

A tal fin se añadió al Tratado el Capítulo cuarto del Título I (Disposiciones institucionales) de la Quinta Parte (Instituciones de la Comunidad) con los nuevos tres artículos: 263 a 265 (en la numeración del Tratado de Amsterdam, que con anterioridad eran los artículos 198, A, B, y C).

Antes de entrar a detallar el contenido de estos preceptos, deben hacerse algunas consideraciones:

En primer lugar, a pesar de lo que podría pensarse por la denominación de la Parte Quinta, y su Título primero del Tratado, el Comité no fue concebido como una Institución de la Comunidad. El desarrollo del Título I nos lleva a esa conclusión, si tenemos en cuenta que consta de cinco capítulos. El primero bajo el epígrafe Instituciones regula en sus cinco secciones respectivamente el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, es decir las auténticas instituciones mientras que en el Capítulo II contiene una serie de Disposiciones comunes a esas instituciones. Los tres restantes capítulos regulan, por este orden, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones. Por ello, una primera conclusión es que el Comité de las Regiones no se concibe como una institución sino exclusivamente como un órgano consultivo, al nivel del Comité Económico y Social. Recientemente el Presidente de la Comunidad Valenciana, candidato a próximo Presidente del Comité de las Regiones, ha avanzado una propuesta de convertir el Comité en

institución. Pero esa propuesta tiene todas las características de ser una «huida hacia adelante» para acallar las críticas a la parálisis del Comité. En cualquier caso, esa propuesta puede tener aspectos positivos, pero mediante una auténtica renovación de la arquitectura institucional, que no es previsible ni en la actualidad ni en los tiempos venideros.

Una segunda consideración se refiere a que, también a pesar de la denominación del organismo, está compuesto no solamente de entes regionales sino también de entes locales. En ello ha podido influir posiblemente el modelo existente en el Consejo de Europa, en el que existe una Asamblea que agrupa en su seno tanto a los poderes locales como a los regionales, pero sobre todo responde al hecho de que en algunos países no existe ninguna organización territorial que pueda asemejarse al concepto de región, mientras que hay - caso nórdico- unas corporaciones locales que gozan no sólo de gran autonomía, sino de un elevado número de competencias.

Pero el problema no se resolvió adecuadamente, ni la posterior evolución de los hechos ha permitido que el problema se solucionara de una forma adecuada. En primer lugar es necesario recordar que en la Unión Europea, los organismos que se crean van asumiendo competencias e importancia por la vía de ir ganando terreno, esto es, por la vía de hecho. Precisamente después de ganar la posición, es cuando se introducen las correspondientes modificaciones en los Tratados. Prueba evidente de esta afirmación es lo ocurrido con el Parlamento Europeo que comenzó siendo una simple asamblea formada por representantes de los parlamentos de los países miembros — ni tan siquiera recibía en los Tratados el nombre de Parlamento hasta fecha relativamente reciente— para convertirse en un órgano co-legislador cuyas competencias van ampliándose progresivamente en cada modificación de los Tratados. Sin embargo el Comité no ha conseguido aumentar sus competencias y su papel, y hasta ahora solamente se han producido las mínimas modificaciones de los preceptos que lo regulan. La primera tuvo lugar en el Tratado de Amsterdam y consistió en ampliar a cinco ámbitos de consulta obligatoria. La segunda, en el Tratado de Niza, significó que solamente podrán ser miembros del Comité los «élus» según la terminología francesa.

En segundo lugar es necesario recordar que la participación en el mismo órgano de entidades muy diferentes: regiones con potestades legislativas, o sin ellas, y entes locales, tiene como con -

secuencia que la configuración del Comité de las Regiones sea variada o si se quiere, absolutamente heterogénea.

Las competencias del Comité son muy variadas, y el artículo 265 del Tratado prevé que el Comité será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el Tratado, o en cualesquiera otros, en particular cuando afecten la cooperación transfronteriza. Los preceptos concretos del Tratado prevén que deberá solicitarse el Dictámen del Comité de las Regiones en las siguientes materias:

- educación, formación profesional y juventud (art. 149).
- cultura (art. 151).
- redes de transportes, telecomunicaciones y energía (art. 136).
- cohesión económica y social.
- acciones específicas (art. 159).
- definición de los contenidos, objetivos, organización de los fondos estructurales (art. 161).
- decisiones relativas al Fondo europeo de Desarrollo Regional (art. 162).
- empleo y política social.
- medio ambiente.

Además de estas materias en las que la consulta es obligatoria, caben consultas facultativas y emisión de Dictámenes de propia iniciativa.

Como puede fácilmente desprenderse, la lista se compone de una amalgama de supuestos que pueden resumirse en tres apartados:

- a. materias cuya competencia suele corresponder a entes de ámbito territorial inferior al Estado (cultura, educación, juventud, salud pública).
- b. cuestiones relacionadas con las redes transeuropeas.
- c. la cohesión económica y social.

En realidad como punto de partida, la lista es significativa, y muestra parte de las preocupaciones que motivaron la creación del Comité de las Regiones, si bien pueden destacarse algunas omisiones (las más significativa probablemente sea la de la agricultura).

Ahora bien, si alguna crítica puede hacerse a la configuración inicial de del Comité de las Regiones es que quiso resolver con un sólo órgano dos cuestiones diferentes, una la participación de las Regiones y otra la de los entes locales.

Además, una cosa es la participación de las regiones con capacidad legislativa en el proceso de formación de voluntad europea y otra diferente el proceso de consulta a las administraciones encargadas de la ejecución de determinadas políticas europeas, en cierta medida como manifestación de la voluntad expresada en el Preámbulo del Tratado de que «el proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad».

3.3 INTENTOS DE REFORMA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

En ese orden de cosas, tras ponerse en marcha el Comité de las Regiones se resaltaron algunas de sus deficiencias fundacionales. La segunda de las presidencias, concretamente la del español Pascual Maragall (1996-1998) supuso un impulso considerable en el sentido de dar contenido a un organismo que, una vez creado, tenía que buscarse la vida por sí mismo, mediante la convocatoria de los agentes interesados en ofrecer formulas que permitieran el desarrollo y ampliación de las funciones del Comité.

En ese período, desde el Comité de las Regiones, se adoptó la iniciativa de convocar una Cum -

bre Europea de las Regiones y las Ciudades, que se celebró los días 15 y 16 de Mayo de 1997, en la ciudad de Amsterdam, precisamente donde se iba a proceder a una nueva modificación del Tratado, en la que se elaboraron una serie de conclusiones y reivindicaciones. Entre estas conclusiones pueden destacarse algunas como más significativas:

1 *Destacar el deseo de participación de regiones y entes locales en el proceso de construcción europeo*

En el apartado declarativo número 2, se manifiesta que las regiones y municipios de Europa están decididos «a poner nuestras competencias al servicio de Europa, participando más de cerca en el proceso de elaboración de prácticas comunitarias».

En este orden de cosas «cuanto más participen las regiones, las ciudades y los municipios en la construcción europea, mejor podrán desempeñar, en concertación con los parlamentarios europeos, el papel de mediadores ante los ciudadanos». Por el contrario «cuanto menor sea la participación de las ciudades y regiones, menos podrán ayudar a evitar el escepticismo basado en los recelos de la Historia».

Finalmente (conclusión 3) se señala: «La Europa del futuro no puede tomar forma sino a través de la interacción entre todos los niveles. Las políticas no se pueden trazar sino a través de la concertación — que no de la confrontación— entre los niveles local, regional, nacional y supranacional. Una concertación que debe basarse en la subsidiariedad, como principio ordenador según las características de cada Estado miembro».

2. *Reivindicación de mayor participación entre regiones, ciudades y municipios. (4A)*

Esta mayor participación se llevaría a cabo a través del reforzamiento de la función consultiva del comité de las Regiones, el reconocimiento de la autonomía administrativa y presupuestaria, la ampliación de «la lista de consultas obligatorias, prioritariamente en los ámbitos del empleo, la formación profesional, la política social, el medio ambiente y al energía». Finalmente en este apartado se solicitaba «el reconocimiento del derecho de recurso ante el TJCE, al menos en lo que atañe a la salvaguardia de sus prerrogativas».

3. *Reforzamiento del principio de subsidiariedad*

Este principio deberá «aplicarse estrictamente, en interés, entre otras cosas, de la autonomía regional y local». Al tiempo solicita que se aclare la redacción del artículo 5 del Tratado (que solamente menciona a los Estados miembros, pero no a las regiones y a las entidades locales) y el derecho de recurso ante el TJCE para las regiones dotadas de competencias legislativas.

Si tenemos en cuenta lo ocurrido desde entonces, es de notar que ni las dos conferencias intergubernamentales celebradas desde el momento, ni los dos Tratados firmados (Amsterdam y Niza) hayan prestado una especial atención a estas conclusiones si exceptuamos las pequeñas modificaciones introducidas en los Tratados de Amsterdam y Niza.

Pero ello no impide que se pueda afirmar que desde el momento de su creación, el Comité de las Regiones ha visto aumentar sus medios materiales y administrativos, pero no su nivel de participación en el proceso europeo.

Que los problemas que en su momento se habían planteado no han quedado resueltos, es una realidad y prueba de ello es la insatisfacción puesta de manifiesto en la reciente reunión celebrada en Lieja (15 de noviembre de 2001) por los Presidentes de las Regiones con capacidad legislativa que, al margen del propio Comité, manifestaron su insatisfacción sobre el funcionamiento del Comité de las Regiones, y entre otras cosas solicitaron la división del Comité en dos cámaras, una para los entes con poder legislativo y otra para las Comunidades Locales.

4 CONCLUSIONES

Con la creación de Comité de las Regiones, el debate nacional no ha arreciado y se sigue planteando sistemas de participación en la toma de decisiones, al menos los que afectan a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

Por todo lo anterior, se pueden obtener algunas conclusiones:

1º No deben confundirse las cuestiones relativas a la participación en la toma de decisiones de las regiones con competencia legislativa, con el aspecto más genérico de la participación en la Unión Europea de los entes locales y regionales. En este apartado resulta significativo que Alemania haya incluido entre los temas a considerar en la Conferencia Intergubernamental a celebrar en el año 2004 un capítulo referido al «reparto de competencias» aspecto que ha sido interpretado unánimemente como el deseo de distribuir las competencias europeas entre el Estado central y los «Länder», pero que ha merecido una rápida respuesta del Presidente del Gobierno Español cuando ha manifestado que el reparto de competencias entre las administraciones es un problema de la Constitución de cada país, al que deben ser ajenas las instituciones europeas.

La primera de las cuestiones — oportunamente puesta de manifiesto en la reunión de Lieja de 15 de Noviembre pasado— es una cuestión que difícilmente puede encontrar solución en el conjunto de la Unión Europea. En los diferentes países existe un nivel de descentralización muy diferente, y por lo tanto resulta imposible encontrar una solución que englobe realidades tan distintas. La cuestión de la participación necesaria para que, quienes tienen competencia exclusiva en determinada materia, no vean vaciada tales competencias por una decisión de Instituciones Europeas en la que no intervienen, es una cuestión que debe ser resuelta a nivel nacional, con independencia de que pueda articularse un foro entre las regiones afectadas, y en todo caso habrá que estar a resultados de cuanto se decida en la Conferencia Intergubernamental de 2004.

Y precisamente porque esa es una cuestión que afecta a la configuración y reparto de competencias constitucionales, la cuestión que afecta a España debe encontrar una solución al margen de cuáles sean las modificaciones que sea preciso introducir en la configuración y competencia del Comité de las Regiones. Y en este capítulo, no hay nada que impida la participación directa — si bien subordinada a la participación del Estado— de las Comunidades Autónomas en el Consejo Europeo cuando se debatan cuestiones que afecten a sus propias competencias. Para ello, debería potenciarse el papel del Senado como Cámara Territorial y conformar allí la posición común entre el Estado y las CCAA en lugar de la estéril Conferencia de Asuntos Europeos.

2º El Comité de las Regiones bien podría convertirse en una especie de Cámara Territorial – al estilo Bundesrat al que tantas veces se le pone como modelo a la hora de proponer formulas para modificar el Senado— pero para ello sería condición necesaria que la totalidad de los Estados miembros tuvieran un nivel de regionalización similar.

Esta orientación significaría una opción en favor de la Europa de las Regiones, que, hoy por hoy, no es previsible. Vale en este apartado lo anteriormente manifestado en cuanto a las propuestas del Presidente Zaplana y lo alejadas que resultan de la realidad al menos por el momento.

Mientras tanto, el Comité de las Regiones debe acrecentar sus funciones consultivas, en mayores áreas de las previstas, sobre todo en aquellas áreas en las que el principio de subsidiariedad se traduce no tanto en una actuación del Estado sino en la de las regiones o los entes locales.

3º Las conclusiones de la cumbre de las Regiones y Ciudades, así como algunas de las reflexiones de la pasada reunión de Lieja deben ser objeto de consideración a la hora de modificar el Comité de las Regiones.

La división del Comité en dos Cámaras: una para los entes regionales y otra para los entes locales, permitiría plantear de forma adecuada las cuestiones que afectan primordialmente a los entes locales. Al tiempo permitiría un mayor equilibrio entre representantes de las Regiones y los de las ciudades y municipios. Sin ir más lejos hay que recordar que de los veintiún miembros españoles del Comité de las Regiones, diecisiete representan a las Comunidades Autónomas y solamente cuatro a los municipios y provincias, y ello significa un desequilibrio a la hora de tratar las cuestiones que afectan a unos y a otros.

4º Para los entes locales supone un especial interés el ejercitar las funciones consultivas, especialmente en aquellas materias en las que la gestión de las políticas europeas corresponde a las ciudades y municipios. No solamente se trata de la materia de los fondos de los que se pueden beneficiar los municipios (por ejemplo las relativas a la rehabilitación de un centro histórico), sino en otras materias tales como, por ejemplo, las políticas de conservación del patrimonio, o las de una ordenación urbana que conserven el medio ambiente y el paisaje. También ese foro podría servir como vehículo para las reclamaciones cuando otra Administración – la estatal o

la autonómica— a la hora de repartir los fondos europeos que gestionan en virtud del principio de subsidiariedad se separen de los criterios emanados de la Comisión Europea, o bien lo hagan con criterios que se alejen de la objetividad.

En definitiva, aunque es cierto que por la historia de su creación y configuración, en la Unión Europea el protagonismo fundamental corresponde a los Estados, la mayor profundización en la construcción de la Europa de los ciudadanos, que se sienta más cercana a los problemas de éstos, e incluso que haga posible la existencia de ese «demos» europeo, cuya ausencia es señalada por Castells como causa de la lejanía de la idea de Europa — que entre otras cosas, se traduce en la elevada abstención en las elecciones al Parlamento Europeo— es necesaria la participación de los entes más cercanos a los problemas de los ciudadanos.