



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea

Laura Huici Sancho



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.**

I. UN NUEVO ÓRGANO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La doctrina ha elaborado diferentes criterios de clasificación de los órganos de las Organizaciones Internacionales. En general, los tipos de órganos existentes suelen diferenciarse por el momento y la manera en que han sido creados, por el número de Estados miembros de la Organización representados directamente en el órgano, por su composición, o por el carácter de sus competencias³⁷⁷. Éstas son las distintas perspectivas desde las que se va a abordar el estudio del CdR en las próximas páginas que, por lo que a su composición y competencias se refiere, deberán completarse con lo que se establece en los dos Capítulos siguientes donde se abordarán estos temas, más detenidamente, a partir de la práctica desarrollada durante los años de existencia del Comité.

A esta clasificación en función de criterios generales, debe añadirse un factor, genuinamente comunitario, como es la distinción entre instituciones y órganos de la Comunidad. Desde esta perspectiva, cabe señalar que el CdR no se incluye entre las instituciones comunitarias sino que, al igual que el CES, se le configura como "órgano" de asistencia al Consejo y la Comisión³⁷⁸, *"con las consecuencias que de ello se derivan esencialmente en referencia a su posición ante el Tribunal y en la dinámica de los acuerdos interinstitucionales, de gran relevancia en el funcionamiento comunitario"*³⁷⁹.

1. Caracterización del CdR como órgano de una Organización Internacional

Uno de los aspectos fundamentales en la definición de Organización Internacional que ofrece la mayor parte de la doctrina es la existencia de una estructura orgánica permanente³⁸⁰.

³⁷⁷ Véase, entre otros, SOBRINO HEREDIA, J.M., "La estructura y la formación de voluntad en las Organizaciones Internacionales", en Díez de Velasco, M. (Dir.), Las Organizaciones..., op. cit., pp. 105-112.

³⁷⁸ Según el art. 7.2 TCE "el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, con funciones consultivas".

³⁷⁹ PEREZ TREMPES, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p. 335.

³⁸⁰ J.M. SOBRINO señala que "la definición de las O.I. se enfrenta con una dificultad previa, la representada por las considerables diferencias de estructura, objeto y competencias que existen entre ellas, y el hecho de constituir un fenómeno en constante evolución. Ello explica el que la generalidad de la doctrina se incline por ofrecer nociones

Como afirma J.A. CARRILLO SALCEDO, "las Organizaciones Internacionales no tienen territorio ni población y, por tanto, únicamente tienen un elemento constitutivo: los órganos a los que el tratado fundacional de cada Organización Internacional confía el ejercicio de los poderes y competencias atribuidas por los Estados miembros a la Organización Internacional de que se trate"³⁸¹.

Según se indicaba al introducir el presente Capítulo, la estructura orgánica de las Organizaciones Internacionales debe adecuarse a los objetivos de la misma. En el caso de la Comunidad Europea, el primer objetivo del Tratado constitutivo es el desarrollo de un proceso de integración económica entre los Estados miembros. Ahora bien, como señala A. MANGAS, "el hecho de que las tres Comunidades Europeas se sirvan de instrumentos económicos para iniciar la integración no debe ocultar que la integración económica europea ha sido y es un fenómeno político, en el que lo económico no es más que un medio (...) La construcción política comunitaria apela a muchos participantes, no sólo a los Estados miembros, sino también a los pueblos europeos"³⁸².

globales de las mismas, sustentadas en la enumeración de los rasgos esenciales que las caracterizan (...). Dentro de esta perspectiva, podemos definir las Organizaciones Internacionales como unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros", SOBRINO HEREDIA, J.M., "Las Organizaciones Internacionales: generalidades" en Díez De Velasco, M. (Dir.), Las Organizaciones..., op. cit., p. 44. Véase también entre otros, DAILLIER, P., PELLET, A., Droit International Public, L.G.D.J., 5ª ed, París, 1994, p. 557; GONZALEZ CAMPOS, J.D., SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I., ANDRES SAINZ DE SANTA MARIA, M.P., Curso de Derecho Internacional Público, Civitas, Madrid, 1998, pp. 245-246; PASTOR RIDRUEJO, J.A., Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Tecnos, 6ª ed., Madrid, 1996, p. 692.

³⁸¹ CARRILLO SALCEDO, J.A., El Derecho Internacional en perspectiva histórica, Tecnos, Madrid, 1991, p. 140.

En este sentido se pronuncia también, R. MONACO al señalar que "c'est précisément à cause de sa structure individuelle qu'une organisation internationale prend sa propre physionomie au sein de la communauté internationale", MONACO, R., "Les principes régissant la structure et le fonctionnement des Organisations Internationales", en Recueil des Cours de l'Académie Internationale de La Haie-1977, Tomo 156, Alphen aan den Rijn, 1980, pp. 93-94. Para P. DAILLIER y A. PELLET, "les Etats qui établissent une organisation internationale ne peuvent se dispenser de mettre en place des organes propres à celle-ci. La création d'organes est la manifestation la plus sûre de leur intention d'établir une institution permanente, distincte de ses membres", DAILLIER, P., PELLET, A., Droit International..., op. cit., p. 591.

³⁸² MANGAS MARTIN, A., "La naturaleza política del proceso de integración europea y su carácter unitario", en Mangas Martín, A., Liñán Noguerras, D., Instituciones y Derecho..., op. cit., 1ª ed., p. 67.

En efecto, en el primer párrafo del Prámbulo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, los Estados miembros se declaran:

"RESUELTOS a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos"

Igualmente el artículo A del Tratado de la Unión Europea afirma que:

"El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa"

El carácter supranacional del proceso integrador comunitario conlleva importantes consecuencias para los individuos, destinatarios directos de muchas de las normas comunitarias³⁸³, y exige tener en cuenta su representación en el seno de la estructura orgánica comunitaria. Los Tratados originarios preveían la existencia de "*algunas Instituciones y órganos para asegurar la presencia de esos pueblos en la conducción de ese proceso: éste es el sentido del Parlamento Europeo (Asamblea entonces) y del Comité Económico y Social*"³⁸⁴. Dado que, según se ha señalado en el Capítulo anterior, el CdR responde a la necesidad de reforzar la legitimidad democrática del proceso de integración europea, es también en este contexto de permitir la participación de los pueblos de los Estados miembros en el que debe situarse el estudio de la naturaleza jurídica del CdR.

Partiendo de este enfoque, al analizar el CdR destaca la importancia de su condición de órgano previsto en el propio TCE, compuesto por representantes regionales y locales, de carácter plenario y consultivo. Su composición y el ejercicio de sus competencias, permiten afirmar también que el Comité es, predominantemente, un órgano de naturaleza política.

a) Un órgano creado por el Tratado constitutivo: algunas precisiones terminológicas

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 7 y Título I de su Quinta Parte, establece cuáles son las "*Instituciones de la Comunidad*"³⁸⁵. Ahora bien, como ya se ha indicado en el Capítulo anterior, el CdR no era uno de los órganos previstos en el Tratado originario firmado en Roma el 25 de marzo de 1957. Los arts. 263 a 265 TCE fueron introducidos en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea por la reforma realizada con

³⁸³ Como afirma M. CAMPINS, entre las notas características de la noción de la supranacionalidad están "*la transferencia con carácter permanente por parte de los Estados miembros del ejercicio de competencias soberanas a la organización; la independencia y la autonomía de sus órganos; la creación de un poder efectivo al servicio de unos intereses comunes y la fuerza jurídica de sus decisiones; la incidencia material de sus intervenciones, en relación tanto al ámbito de actividad como al destinatario de las decisiones; las relaciones directas entre los órganos de la Comunidad y los particulares*", CAMPINS ERITJA, M., El Proceso de integración..., op. cit. p. 103.

³⁸⁴ MANGAS MARTIN, A., "La naturaleza política del proceso...", op. cit., p. 69.

³⁸⁵ En el ámbito de realización del objetivo de la UEM habrá que tener en cuenta también lo establecido en los arts. 98 a 124 del TCE.

el Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992³⁸⁶. Como señala J.M. SOBRINO, "la estructura institucional inicial u originaria puede resultar insuficiente para hacer frente a las exigencias que van surgiendo derivadas del funcionamiento en la práctica de la Organización, haciéndose necesario el establecimiento de nuevos órganos"³⁸⁷. En este sentido, se distingue entre los órganos creados "a través de un acto de derecho derivado (...) órgano subsidiario respecto del órgano que lo crea" o "mediante un acuerdo internacional que complementa el tratado constitutivo de la Organización"³⁸⁸.

En lo que se refiere a la participación de los entes subestatales en el ámbito comunitario, las exigencias planteadas por el desarrollo de la Política Regional Comunitaria habían llevado a la Decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988, por la que se creaba el Consejo consultivo de las entidades locales y regionales³⁸⁹. Este se configura como un órgano subsidiario de la Comisión³⁹⁰. La creación del Comité de las Regiones debe entenderse también como una adaptación de la Comunidad a nuevas necesidades pero la opción adoptada para crear el nuevo órgano es la de introducir una serie de disposiciones relativas al mismo dentro del articulado del TCE.

³⁸⁶ Nuevamente es preciso recordar que éstas son las disposiciones relativas al CdR tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y que se corresponden con los anteriores arts. 198A a 198C TCE.

³⁸⁷ SOBRINO HEREDIA, J.M., "La estructura y la formación de la voluntad en las Organizaciones Internacionales", en Díez De Velasco, M. (Dir.), Las Organizaciones..., op. cit., p. 105.

Con este mismo enfoque, J.D. GONZALEZ CAMPOS diferencia entre "órganos originarios, esto es, creados al establecerse la Organización y derivados, si han aparecido con posterioridad a ese momento", GONZALEZ CAMPOS, J.D., "Curso de Derecho de las Organizaciones Internacionales", Escuela de Funcionarios Internacionales, Ministerio de Asuntos Exteriores, Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Curso Mimeografiado, Madrid, 1966-1967, p. 47.

³⁸⁸ SOBRINO HEREDIA, J.M., "La estructura y la formación...", op. cit., p. 105. Véase también, DAILLIER, P., PELLET, A., Droit International..., op. cit., pp. 591-592.

³⁸⁹ Decisión de 24 de junio de 1988, DOCE L n° 247, 6.09.1988, pp. 23-24. Véase el apartado dedicado a este órgano en el Capítulo I.

³⁹⁰ Vid. VAUCHER, M., "Realité juridique de la notion...", op. cit., p. 546.

La importancia de esta decisión radica en el hecho de que, como afirma S. TORRES, los órganos subsidiarios "reflect more than anything else the pulse of life of an international organization", TORRES BERNARDEZ, S., "Subsidiary organs", en Dupuy, J.R. (Dir.), Manuel sur les Organisations Internationales, Académie de Droit International de la Haie, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988, pp. 144-145.

Desde esta perspectiva, C. SCHNEIDER señala que "ce Conseil composé pour la première fois d'élus et non plus de fonctionnaires des Etats inaugure un changement d'échelle non négligeable, annonciateur des évolutions futures renforcées par le Traité de Maastricht", SCHNEIDER, C., "Morceaux choisis sur la composition du Comité des Régions", en Bourrinet, J., (Ed.), Le Comité des Régions..., op. cit., p. 16.

La diferencia del estatuto jurídico del CdR respecto al Comité consultivo creado por la Comisión en 1988 es notable. Como afirma P. REUTER,

*"il arrive effectivement qu'après avoir créé une organisation les Etats membres décident de conclure de nouvelles conventions à son sujet; il est possible que ces conventions ajoutent de nouveaux organes à ceux déjà institutés par l'acte primitif. On pourra de même estimer nécessaire pour des considérations d'opportunité de qualifier ces nouveaux organes de telle manière qu'ils semblent moins importants ou moins indépendants que les organes primitifs. Mais de telles pratiques relèvent de considérations politiques; elles ne présentent aucun intérêt juridique particulier; la théorie générale des traités suffit pour expliquer la naissance de ces nouveaux organismes comme elle expliquait la naissance des organes primitifs. Au contraire si l'organe subsidiaire procède d'une délibération de l'organisation, (...) l'organe subsidiaire repose sur une autre base juridique que les organes primitifs et cette base est sensiblement plus étroite. En effet on ne voit pas quelles seraient les limites qui s'imposeraient à des Etats désireux de modifier conventionnellement la structure d'une organisation, si tous les signataires arrivent à se mettre d'accord; en revanche un acte de l'organisation en tant que telle est soumis aux règles qui concernent la compétence de l'organisation, or cette dernière est nécessairement limitée"*³⁹¹.

Si se aplica este razonamiento al caso concreto del Comité consultivo y del CdR, se puede afirmar que la creación de éste último, por el Tratado de la Unión Europea, supone un cambio de 180° en el fundamento jurídico de la participación de los entes subestatales en el proceso de integración europea. Por un lado, ésta adquiere carta de naturaleza en el derecho originario. El CdR no es un órgano subsidiario, creado en base a las competencias atribuidas a una institución comunitaria como la Comisión, sino que es fruto de un acuerdo entre los Estados miembros plasmado en el Tratado constitutivo³⁹². Por otro lado, como se señaló en el Capítulo

³⁹¹ REUTER, P., "Les organes subsidiaires des organisations internationales", en Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Pedone, París, 1960, pp. 421-422.

³⁹² Frente a esta postura, cabe señalar que S. TORRES BERNARDEZ acoge un concepto más amplio de lo que se entiende por órgano subsidiario. Según este autor, es posible que el órgano subsidiario sea creado por el Tratado constitutivo de una Organización internacional y que sus funciones sean asistir a más de un órgano principal de la Organización, en cuyo caso se trataría de "*subsidiary organs of the organization*", TORRES BERNARDEZ, S., "Subsidiary organs", op. cit., p. 126. Siguiendo esta argumentación, la distinción entre órganos principales y subsidiarios debería basarse en la naturaleza y alcance de sus funciones y de su posición en la estructura orgánica de la Organización Internacional a la que pertenecen. En este sentido, el autor afirma que "*subsidiary organs assist principal organs in the performance of their respective functions with a view to facilitating the adoption and/or the implementation of decisions for principal organs*", Ibid, p. 141. En el mismo sentido, vid. AMERASINGHE, C.F. (Dir.), Principles of the Institutional Law of International Organizations, CSICL, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p. 142. Desde esta perspectiva, la diferencia entre el Comité Consultivo creado en 1988 y el Comité de las Regiones sería únicamente de grado, no de naturaleza. Mientras el primero sería un órgano subsidiario de la Comisión, el segundo, al asistir a más de un órgano principal, sería un órgano subsidiario de la Organización

anterior, las propuestas de vincular el nuevo órgano a la Comisión o al CES fueron rechazadas por la CIG de 1991. El CdR se configura como un órgano autónomo³⁹³ que se integra en la estructura institucional comunitaria con las funciones de asistir tanto a la Comisión como al Consejo.

Ahora bien, aunque la creación del Comité se halle explícitamente prevista en el TCE, es preciso destacar que, por un lado, el CdR es un órgano y no una institución comunitaria y, por otro, sólo se prevé su existencia en el seno de la Comunidad Europea. Las consecuencias que tiene la distinción entre instituciones y órganos comunitarios sobre el estatuto jurídico del CdR se analizarán con detalle más adelante. Respecto a la segunda cuestión, es preciso señalar que el TCECA y del TCEEA no incluyen ninguna referencia a la creación de un órgano de representación de los entes regionales y locales³⁹⁴. Desde esta perspectiva, el CdR rompe con el principio de unidad institucional que se desprende del art. 3 TUE y que únicamente parece

Internacional.

En el caso de la Comunidad, parece preferible, sin embargo, no adoptar esta noción tan amplia de órganos subsidiarios dado que, como se verá a continuación, ya se establece una distinción entre instituciones y órganos previstos por el Tratado constitutivo. Ésta parece ser también la postura de la mayoría de la doctrina. Así, por ejemplo, P. VERHOEVEN, al analizar los órganos consultivos de la Comunidad, distingue entre los órganos previstos por los Tratados y los órganos subsidiarios que puedan crear las instituciones comunitarias. Vid. VERHOEVEN, P., *Droit de la Communauté...*, op. cit., p. 220. J. RIDEAU incluye entre los cambios aportados por el TUE la modificación del estatus del Tribunal de Primera instancia "*qui n'est plus un organe subsidiaire créé par une décision du Conseil mais dont l'existence repose sur les traités constitutifs*". Vid. RIDEAU, J., *Droit institutionnel de l'UE et des CE*, LGDJ, París, 1996, p. 197. En el mismo sentido, *Annuaire français de droit international*, "Les organes subsidiaires dans la Communauté Economique Européenne", 1962, pp. 772-780; ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, 4ª ed., Ariel, Barcelona, 1997, pp. 88-96.

Ahora bien, J. BOULOUIS considera que los cambios que se han producido en la estructura orgánica comunitaria conllevan que "*il n'est plus possible de présenter l'architecture organique de l'Union à partir de cette distinction entre "institutions" et autres organes (...)* On devra donc se contenter d'une présentation du genre de celle utilisée pour n'importe qu'elle organisation internationale et reposant sur la distinction purement formelle entre organes principaux et organes subsidiaires". Siguiendo esta sistemática el autor califica al CdR como órgano subsidiario de la Comunidad. Vid. BOULOUIS, J., *Droit institutionnel communautaire*, Montchrestien, 6ª ed., París, 1997, p. 81 y pp. 129-130.

En cualquier caso, aunque no sea esta la postura adoptada, resulta interesante incluir aquí la reflexión final que realiza S. TORRES, por cuanto, con las salvedades mencionadas, es perfectamente aplicable al Comité de las Regiones. Según este autor, "*current trends in the development of international organizations of the traditional type as well as the appearance of new and more integrated forms of international organizations will make subsidiary organs more and more often elements of the balance of interests reflected in constituent instruments. Such a development should be welcomed as a manifestation of the awareness by States of the need of dealing effectively with the problems facing the international community on a permanent and multilateral basis*", TORRES BERNARDEZ, S., "Subsidiary organs", op. cit., p. 146.

³⁹³ J. DIEZ-HOCHTLEITNER lo califica como "*órgano consultivo autónomo*", DIEZ-HOCHTLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades...", op. cit., p. 92. Sobre el alcance de la autonomía del CdR se volverá más adelante.

³⁹⁴ En este sentido, A. MANGAS afirma que "*la expresión "único" puede ser confusa*", MANGAS MARTIN, A., "El sistema institucional", op. cit., p. 40.

predicarse de las Instituciones de la Unión³⁹⁵. A pesar de esta circunstancia, el CdR ha decidido aplicarse la denominación oficial de Comité de las Regiones de la Unión Europea.

b) Órgano compuesto de representantes regionales y locales

La composición es otro de los criterios que permite clasificar en diferentes grupos los órganos de una Organización Internacional. J.M. SOBRINO distingue entre

*"órganos que están constituidos por representantes de los Estados miembros, son los denominados órganos intergubernamentales, (...) órganos que están compuestos por personas independientes de los Estados de los que son nacionales (...) y que actúan por cuenta de la Organización de la que son sus agentes, quien los ha reclutado (...), órganos que ni son exclusivamente intergubernamentales (...) ni están constituidos por agentes de la Organización, sino que representan a los sectores políticos, económicos y sociales de los países"*³⁹⁶.

El citado autor incluye en este último grupo al Parlamento Europeo y al CES. A partir del Tratado de la Unión Europea, puede añadirse también al Comité de las Regiones. El CdR no es un órgano compuesto de representantes intergubernamentales ni de agentes de la Comunidad Europea sino, como establece el párrafo 1º del art. 263 TCE, de *"representantes de los entes regionales y locales"*³⁹⁷.

Según P. DAILLIER y A. PELLET, son varias las razones que llevan a la creación de este tipo de órganos:

"les critiques adressées à la diplomatie secrète, l'élargissement des domaines de la coopération internationale et des missions des organisations internationales (...) tous ces facteurs ont incité les Etats à prévoir une certaine participation des représentants des forces politiques et sociales aux travaux des organisations internationales (...) Parfois imposée par les actes constitutifs, cette pratique s'est généralisée progressivement, parfois de manière très

³⁹⁵ A favor de esta interpretación cabe señalar también que el art. 5 TUE sólo menciona a las Instituciones. Para un análisis de la principales fracturas que sufre el principio de unidad institucional, puede verse, entre otros OLESTI RAYO, A., Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 53-77.

³⁹⁶ SOBRINO HEREDIA, J.M., "Estructura y formación de voluntad...", op. cit., pp. 107. También, en este sentido, SEIDL-HOHENVELDERN, I., "Organos plenarios", en Dupuy, J.R., (Dir.), Manuel sur les Organisations..., op. cit., pp. 81-92; DAILLIER, P., PELLET, A., Droit International..., op. cit. pp. 593-617.

³⁹⁷ Sobre el contenido que debe darse a esta expresión véase lo que se establece en la segunda parte del presente Capítulo y en el Capítulo III.

*informelle ou à l'occasion d'une révision de la charte initiale (...) avec une certaine antériorité de la représentation des intérêts socio-professionnels sur celle des forces politiques ou partisans: ce qui tendrait à prouver que les gouvernements sont moins réticents face à la concurrence des groupes de pression, qu'à l'égard de celle de représentants de l'opinion publique"*³⁹⁸.

Esta dilación en el tiempo es evidente en el caso de la Comunidad Europea. El CES ya se incluía en los Tratados constitutivos de 1957, pero la representación de los entes subestatales de los Estados miembros no obtiene carta de naturaleza en el Tratado hasta la reforma llevada a cabo con el TUE en 1992, es decir, treinta y cinco años después.

La cuestión de la composición del Comité está estrechamente relacionada con el debate en torno a la naturaleza política o técnica de este órgano comunitario. El problema se plantea porque el último párrafo del art. 263 TCE establece que los miembros del Comité "*ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad*"³⁹⁹. Esta expresión parece implicar que los miembros del Comité deberían actuar a título personal como conocedores de los temas de interés local y regional y no como representantes de los entes regionales o locales. En este sentido, J.M. SOBRINO afirma que "*aunque las regiones (en sentido amplio) expresen una representatividad de base territorial que, como es el caso respecto del Parlamento europeo, tiene una naturaleza política, ocurre, sin embargo, que la naturaleza del Comité de las Regiones (...) es más técnica que política, en la línea del Comité Económico y Social*"⁴⁰⁰. La exigencia de independencia parece excluir toda relación entre el carácter representativo de los miembros y sus funciones en el Comité.

Ahora bien, si el CdR debe ser realmente, como se ha venido indicando, el órgano de participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea, es preciso

³⁹⁸ DAILLIER, P., PELLET, A., *Droit International...*, op. cit. pp. 611-612.

Según señala también I. SEIDL-HOHENVELDERN, "*au fur et à mesure que les organisations s'attaquaient à des buts autres que purement administratifs on pouvait avoir des doutes concernant le fait que des délégués gouvernementaux puissent à eux seuls exprimer de façon satisfaisante la volonté générale de la population de leurs Etats membres*", SEIDL-HOHENVELDERN, I., "Organos plenarios", op. cit. p. 85. Ver también, GONZALEZ CAMPOS, J.D., "Curso de Derecho de las...", op. cit., p. 52.

³⁹⁹ Al tratar el tema del estatuto jurídico de los miembros del Comité se realizará un estudio detallado de esta disposición y de su relación con el requisito establecido en el pár. 1º de este mismo artículo en el sentido de que los miembros del CdR sean "*representantes de los entes regionales y locales*".

⁴⁰⁰ SOBRINO HEREDIA, J.M., "Principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea", en Noticias/UE, nº 145, 1997, p. 92. En el mismo sentido, vid. ISAAC, G., *Manual de Derecho...*, op. cit., p. 91.

afirmar su naturaleza política. Como señalaba la Xunta de Galicia, en el documento elaborado con vistas a la Conferencia Intergubernamental para la Reforma del TUE, "*el Comité de las Regiones de la Unión Europea, en cuanto que órgano que expresa la posición de las autoridades regionales y locales ante los proyectos de normativa comunitaria, debe ser considerado como un órgano de naturaleza política y no como un mero trámite técnico en la producción normativa*"⁴⁰¹. La naturaleza política del Comité se deriva directamente del objetivo para el que este órgano ha sido creado y, en especial, de su vinculación con el principio de legitimidad democrática⁴⁰².

Como afirma P. MARAGALL, el carácter de los dictámenes del Comité "*ha de ser eminentemente político, es decir, requiere la visión directa y la participación personal de sus miembros que se manifiestan en su condición de representantes de los poderes regionales y locales*"⁴⁰³. En este sentido, P.A. FERAL señala que, precisamente, "*la dimension politique*

⁴⁰¹ Posición de Galicia sobre "la Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado de la Unión Europea, Santiago de Compostela, 9.12.1996, en <http://europa.eu.int/en/agenda/igc>, 14.04.1997.

⁴⁰² En este sentido, Ch. MESTRE e Y. PETIT afirman que "*la représentativité du Comité des Régions est de nature politique et porte atteinte à la fonction de représentation politique du Parlement Européen*", MESTRE, Ch., PETIT, Y., "Le Comité des régions", en Constantinesco, V., Kovar, R., Simon, D., (Dir.), Traité sur l'Union Européenne. Commentaire article par article, Economica, París, 1995, p. 686. J. DIEZ-HOCHLEITNER señalaba que "*las regiones pueden legítimamente aspirar a participar en el proceso decisorio actuando a través de un órgano representativo, y por tanto político*", DIEZ-HOCHLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades...", op. cit., p. 91. Para A. MANGAS, los miembros del CdR "*deberían ser representantes electos de las instituciones locales o regionales, a fin de evidenciar la naturaleza político-territorial del CR*", MANGAS MARTIN, A., "Aspectos jurídico-institucionales...", op. cit., p. 193. Según C. GUTIERREZ ESPADA, "*la creación del Comité de las Regiones ha sido, desde luego, un paso importante, siendo la primera vez que la representación política de las regiones y los entes locales pasa a formar parte del proceso de unidad europea*", GUTIERREZ ESPADA, C., "La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas", GJCE, Serie D-22, 1994, pp. 188-189. Finalmente, como afirma C. PELLISE, aunque el TUE "*atribuye al Comité de las Regiones una función consultiva de naturaleza predominantemente técnica (...) la decisión, no prevista en el Tratado de la Unión Europea, de que sus miembros sean electos locales o regionales (...) la constitución de grupos políticos y la no creación de dos subsecciones (local y regional), configura al CdR, desde el punto de vista orgánico, como una instancia de debate político de los niveles regionales y locales*", PELLISE DE URQUIZA, C., "El Comité de las Regiones, órgano político de los poderes locales en la estructura institucional de la Unión Europea", en Font i Llovet, T. (Dir.), Anuario del Gobierno Local, Diputació de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 615.

⁴⁰³ MARAGALL, P., "El Comité de las Regiones, órgano de participación regional y local en la Unión Europea", en Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997, p. 1210. También, L. VAN DEN BRANDE, como vicepresidente de la ARE, afirmaba que "*le Comité des Régions a una finalité politique réelle. Il s'attache spécialement à faire entendre la voix des citoyens de l'Europe par l'intermédiaire des représentants politiques des collectivités régionales et locales*", VAN DEN BRANDE, L., "Le Comité des Régions: sa finalité politique réelle", en Régions d'Europe, n° 10, 1995, p. 19.

En este sentido, el primer Presidente del CdR, J. BLANC, declaraba ante el 4º Pleno que el nuevo órgano "*deberá asumir plenamente su papel político, evitando la dispersión en debates técnicos*", Acta del Pleno celebrado los días 27/28 de septiembre de 1994, doc. CDR 184/94. La mayor parte de los dictámenes del Comité parten de un enfoque esencialmente político, aún cuando se trate de cuestiones técnicas. Además, son numerosos los dictámenes y resoluciones

du Comité des régions s'explique, tout naturellement, par sa composition qui dès ses débuts l'a empêché de se comporter comme un simple organe consultatif technique"⁴⁰⁴. Ya en su segundo mandato, el Comité ha reafirmado su naturaleza política adoptando la decisión de elaborar, al principio de cada mandato, un "*Programa político*" que "*servirá de mecanismo de orientación para el trabajo del CDR y la Mesa deberá velar por su aplicación*"⁴⁰⁵.

Según se verá en el próximo Capítulo, la independencia que el TCE impone a los miembros del CdR en el ejercicio de sus funciones implica que éstos no actúan en representación de los entes regionales y locales de los que proceden. Pero no excluye que representen de forma global a los entes regionales y locales de la Unión Europea, en la medida en que la necesidad de reducir el déficit democrático del proceso de integración exige su participación "*en interés general de la Comunidad*", art. 263, párr. 4º in fine, TCE⁴⁰⁶. Desde esta perspectiva, cabe plantearse también si el Comité debe definirse como un *órgano de entes* o un *órgano de individuos*. Se trata de aplicar analógicamente la distinción que realiza C. GUTIERREZ ESPADA entre el Consejo y la Comisión de las Comunidades. En primer lugar, este autor afirma que "*el Consejo es un órgano de Estados y no de individuos. Las personas que en él se sientan (...) no lo hacen a título de expertos, personal o profesionalmente, sino que representan al Gobierno de los Estados miembros*"⁴⁰⁷. En segundo lugar, entiende que, en la medida en que los miembros de la Comisión "*siendo nacionales de los Estados miembros no son, sin embargo, sus representantes (...) la Comisión es un órgano de individuos y no un*

del Comité que tratan cuestiones de claro interés político. Desde esta perspectiva, cabe destacar, entre otros, el Dictamen del CdR sobre la "Revisión del Tratado de la Unión Europea" que, en su exposición de motivos, indica que "*su composición y vocación políticas le permiten pronunciarse sobre la reforma del Tratado en su conjunto, participando de manera permanente en las consultas del Grupo de Reflexión y, más adelante, de la Conferencia Intergubernamental*", Doc. CdR 136/95, 20/21 de abril de 1995, DOCE C 100 de 2.04.1996. Sobre estas cuestiones se volverá en el Capítulo IV.

⁴⁰⁴ FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 103.

⁴⁰⁵ Doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11.

Según este documento, las *prioridades políticas* del CdR serán revisadas cada seis meses por la Mesa.

⁴⁰⁶ Estas cuestiones se analizarán con más detalle en el próximo Capítulo.

⁴⁰⁷ GUTIERREZ ESPADA, C., "Reflexiones sobre el sistema de instituciones políticas de las Comunidades Europeas", en GJCE, Serie D-11, 1989, p.83.

órgano de Estados"⁴⁰⁸.

Como se ha señalado, la exigencia de independencia a los miembros del Comité implica que, del art. 263, pár. 1º, TCE, no se deriva un vínculo de representación directa entre los miembros del CdR y los entes regionales o locales de los que son representantes. Es decir, aunque el carácter de representante de un determinado ente regional o local les habilita para ser miembros del Comité, cuando ejercen sus funciones en el seno de este órgano comunitario, lo hacen a título personal defendiendo al conjunto de los entes regionales y locales de los Estados miembros. En este sentido, cabe concluir que el CdR es un órgano de individuos y de naturaleza política.

c) Un órgano plenario

Otro de los criterios utilizados por la doctrina para caracterizar los órganos de las Organizaciones Internacionales es el número de miembros de la misma que se hallan representados en el órgano en cuestión⁴⁰⁹. En base a ello, se distingue entre órganos plenarios y de composición restringida, según estén presentes todos o únicamente algunos de los miembros de la Organización Internacional. En la Comunidad Europea, como señala J. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, impera "*el principio establecido desde 1967, con la entrada en vigor del Tratado de fusión de ejecutivos, según el cual todos los países miembros están presentes en cada una de las instituciones y en cada uno de los órganos comunitarios. La participación viene basada en función de la población que tiene cada país, junto con otras consideraciones políticas*"⁴¹⁰. Como se verá a continuación, la composición del CdR respeta estos principios generales.

En primer lugar, el CdR es un órgano de carácter plenario. El art. 263, pár. 2º, TCE

⁴⁰⁸ El autor se basa, así pues, en lo previsto por el art. 213.2 TCE para afirmar la diferente naturaleza de la composición de ambas Instituciones. Según esta disposición, "*los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad*", Ibid. p. 88.

⁴⁰⁹ Como afirman P. DAILLIER y A. PELLET, "*le principe d'égalité souveraine voudrait que tous les Etats soient représentés dans tous les organes (...) Cette solution n'est envisageable que si le nombre des Etats membres n'est pas très élevé. Elle ne peut être mise en oeuvre que dans des organisations régionales, pour les principaux organes*", DAILLIER, P., PELLET, A., *Droit International...*, op. cit. p. 595.

⁴¹⁰ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "*La participación de las organizaciones públicas...*", op. cit., p. 18.

asigna, a todos los Estados miembros de la Comunidad, un determinado número de miembros en el Comité⁴¹¹. Ciertamente, los 222 miembros del CdR no permiten la presencia en el nuevo órgano de todos los entes locales y regionales de los Estados miembros. Si esta posibilidad ya sería difícil en el caso de un órgano de representación exclusivamente regional, es del todo impracticable de facto para un órgano compuesto de representantes de entes regionales y locales.

En segundo lugar, es preciso señalar que no a todos los Estados Miembros de la Comunidad Europea, les corresponde el mismo número de miembros en el CdR. El art. 263, pár. 2º, TCE dispone que:

"El número de miembros del Comité será el siguiente:

| | |
|-------------------------------|-----|
| <i>Bélgica</i> | 12 |
| <i>Dinamarca</i> | 9 |
| <i>Alemania</i> | 24 |
| <i>Grecia</i> | 12 |
| <i>España</i> | 21 |
| <i>Francia</i> | 24 |
| <i>Irlanda</i> | 9 |
| <i>Italia</i> | 24 |
| <i>Luxemburgo</i> | 6 |
| <i>Países Bajos</i> | 12 |
| <i>Austria</i> | 12 |
| <i>Portugal</i> | 12 |
| <i>Finlandia</i> | 9 |
| <i>Suecia</i> | 12 |
| <i>Reino Unido</i> | 24" |

El reparto del número de miembros se realiza, como señalan algunos autores, *"de acuerdo a los criterios generales de ponderación en el resto de órganos comunitarios (...)". El mecanismo elegido ha despertado críticas respecto de dos extremos: en primer lugar la referencia a los Estados como unidad de reparto y no directamente a las regiones (...); en segundo lugar la*

⁴¹¹ Véase en este sentido, AMERASINGHE, C.F. (Dir.), Principles of Institutional..., op. cit. pp. 134-136, SEIDL-HOHENVELDERN, I., "Organos plenarios", op. cit., pp. 81-92. En ambos casos se considera que el Comité Económico y Social de la Comunidad Europea es un órgano plenario. A pesar de la diferente naturaleza de la composición de este órgano y del Comité de las Regiones, por lo que se refiere a su clasificación como plenario o restringido es posible aplicar analógicamente las reflexiones que estos autores realizan respecto al primero de ambos. Frente a esta postura, H.G. SCHEMERS y N.H. BLOKKER los clasifican dentro de los **"non-plenary policy-making organs"**, SCHEMERS, H.G., BLOKKER, N.H., International Institutional Law, Martinus Nijhoff Publishers, 3ª ed., La Haya, 1995, pp. 295-296.

aplicación de la ratio de reparto propia de las instituciones comunitarias, sin prestar atención a la diferente calidad de las administraciones regionales para privilegiar la representación de las regiones con mayor autonomía"⁴¹². En este sentido, Ch. MESTRE afirma que "*le choix de la représentation étatique s'apparente à une forme de centralisation, et à une certaine négation des collectivités étatiques*"⁴¹³.

Respecto a la primera crítica hay que tener en cuenta que, por un lado, el reparto en función *directamente* de las regiones era difícil de realizar en la práctica dada "*la enorme heterogeneidad de los modelos de organización territorial de los diversos Estados (...) y la consiguiente inexistencia de un concepto europeo de región*"⁴¹⁴. Por otro lado, sólo los Estados son miembros de la Comunidad Europea. El acceso de los entes subestatales al Comité depende precisamente, como se verá, de su pertenencia a la estructura de organización político-territorial de un Estado miembro⁴¹⁵. Resulta lógico, así pues, que éste sea el parámetro utilizado para realizar el reparto de los miembros, aunque no significa que no hubieran podido tenerse en cuenta las diferencias entre los sistemas de organización territorial de los Estados miembros, lo que lleva a entrar en la segunda de las críticas planteadas al art. 263, pár. 2º, TCE.

Como señala E. BASSOT, "*la répartition des sièges est curieusement calquée sur celle du Comité Economique et social (...) On pourra s'étonner de cette répartition qui s'est faite selon la logique des Etats et qui ne tient pas compte des réalités régionales. Par exemple, le Luxembourg se voit doté de six sièges alors qu'il ne connaît pas de régions. L'Allemagne, dont la population dépasse les 80 millions d'habitants depuis la réunification a 24 sièges, comme la France, l'Italie et le Royaume-Unie*"⁴¹⁶. En efecto, el Tratado no establece un reparto de los

⁴¹² PEREZ TREMPES, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p. 329-330.

⁴¹³ MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 53. Véase también, SCHNEIDER, C., "Morceaux choisis...", op. cit., p. 20.

⁴¹⁴ PEREZ TREMPES, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p. 329. Sobre estas cuestiones véase el segundo apartado de este Capítulo.

⁴¹⁵ Véase el epígrafe dedicado a las características que deben cumplir los entes cuyos intereses representa el CdR en la II Parte del presente Capítulo.

⁴¹⁶ BASSOT, E., "Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder allemands face à une nouvelle organe communautaire", en RMC et l'UE, nº 37, 1993, p. 735. Sobre este aspecto sí ha funcionado el paralelismo con la

miembros que se corresponda con la específica legitimidad del CdR, es decir, con los entes locales y regionales existentes en los Estados miembros. Sin embargo, un criterio de reparto basado únicamente en el número o naturaleza de las entidades subestatales existentes en cada Estado miembro, según proponían las críticas mencionadas más arriba, tampoco parece conveniente. En este sentido, C. SCHNEIDER afirma que *"si l'on peut regretter avec la doctrine l'absence de prise en compte de la réalité régionale et locale des Etats membres dans le système de pondération retenu pour le Comité des régions, on ne saurait non plus sous-estimer les difficultés d'une telle prise en compte. Est-il par exemple concevable de traiter différemment l'Allemagne et la France au motif que la première, Etat fédéral, dispose de collectivités infra-étatiques dont le poids économique et politique est sans commune mesure avec la seconde. N'est-ce pas en définitive changer en profondeur la signification de la représentation des collectivités infra-étatiques"*⁴¹⁷.

Adoptar como criterio de reparto el diferente número y naturaleza de los entes subestatales existentes en los Estados miembros, se enfrenta a las dificultades que se derivan de la heterogeneidad que caracteriza sus respectivos sistemas de organización territorial⁴¹⁸. Con todo, cabe concluir con C. SCHNEIDER que *"entre la fidélité absolue aux réalités des collectivités infra-étatiques que l'on peut contester tant au niveau des principes qu'à celui de leur mise en oeuvre, et l'absence totale de référence à ces réalités, sans doute aurait-il été*

regulación relativa al CES. En el mismo sentido, DIEZ-HOCHLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades...", op. cit., p. 92; LABOUZ, M-F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le comité des régions: gardien de la subsidiarité?", Europe Revue mensuelle, Octubre, 1994, p. 1. Estos últimos autores se cuestionan la racionalidad de utilizar la lógica de *"la représentativité étatique, fondée essentiellement sur des critères sociaux-économiques (...) pour un organe censé de représenter les collectivités régionales et locales"*, op. cit., p. 1.

Para C. SCHNEIDER el hecho de que la CIG aceptara la modificación del art. 146 TCE en el sentido de permitir a los representantes de determinados entes regionales (como los Länder alemanes) representar a su Estado en el seno del Consejo pudo facilitar que se suavizaran las posturas respecto a la regulación relativa a la composición del CdR. Véase SCHNEIDER, C., "Morceaux choisis...", op. cit., pp. 18-19.

⁴¹⁷ Ibid. p. 23.

⁴¹⁸ A este respecto, cabe tener en cuenta que, como señalan H.G. SCHERMERS y N.H. BLOKKER, *"even when they are not under the instructions of their government, for instance in European parliamentary organs, additional representatives will increase the influence of their states. Almost every individual will in some way be influenced by public opinion in his own state. Only in a highly integrated organization will the nationality of delegates play a minor role"*, SCHEMERS, H.G., BLOKKER, N.H., *International Institutional...*, op. cit., p. 206.

Puede aplicarse esta argumentación al Comité en la medida en que como se apuntaba en el apartado anterior, el art. 263 párr 4º TCE prevé que sus miembros *"no estarán vinculados por ningún mandato imperativo"*. Sobre las diferencias que existen entre los entes regionales y locales de los Estados miembros, véase el análisis realizado en la segunda parte del presente Capítulo.

possible d'envisager les voies d'un juste milieu"⁴¹⁹.

Otro criterio que, según algunos autores, permitiría un reparto más equilibrado de los miembros del CdR, sería *"la prise en considération de données économiques régionales (...) S'il est normal que les membres du Conseil voient leurs voix dotées d'une pondération correspondant à la force économique globale de leur pays, puisque ce sont des Etats qu'ils sont censés représenter, il aurait été logique de considérer la composition du Comité au regard de facteurs économiques affectant les entités décentralisées et elles seules"*⁴²⁰. Ahora bien, también este criterio debe matizarse. En primer lugar, hay que tener en cuenta que, como afirma J. DIEZ-HOCHLEITNER, la actual *"composición del Comité -que no conoce reglas que permitan garantizar los intereses de las "minorías"- entraña un cierto peligro para las regiones más desfavorecidas, más aún si tenemos en cuenta que su función consultiva se orienta principalmente, como veremos, a la política regional"*⁴²¹. Por este motivo, si el reparto de los miembros del CdR se realizara únicamente en base a factores económicos que afecten a los entes subestatales, estas diferencias aumentarían, al obtener mayor representación en el CdR, los entes que tuvieran mayor fuerza económica⁴²². Un criterio basado en factores económicos debería incluir elementos correctores que permitieran, en cada caso, una defensa equilibrada de los intereses en conflicto lo que, nuevamente, resulta en extremo difícil dada la heterogeneidad de las entidades implicadas. En segundo lugar, cabe añadir que, si precisamente el Tratado de Maastricht elimina el adjetivo *"económica"* del nombre de la Comunidad Europea y dado que el CdR se integra dentro de las medidas discutidas en la CIG de 1991 para reducir el déficit democrático de la Comunidad, no parece aceptable acoger un criterio de reparto de los miembros del CdR basado únicamente en factores de poder económico, aunque éstos sean valorados a escala regional o local.

⁴¹⁹ SCHNEIDER, C., "Morceaux choisis...", op. cit., p. 24.

⁴²⁰ LABOUZ, M-F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le comité des régions: gardien...", op. cit., p. 1-2. A este respecto, Ch. MESTRE añade que esta solución ya se ha utilizado en el marco de la cohesión económica y social por lo que *"ne présente donc aucun caractère révolutionnaire"*, MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 54.

⁴²¹ DIEZ-HOCHLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades...", op. cit. p. 93.

⁴²² En este sentido, según J. DIEZ-HOCHLEITNER, *"cualquier decisión sobre política regional- por ej., la definición de las regiones de objetivo 1 respecto de las actuaciones del FEDER- que no atienda adecuadamente los intereses de tales regiones podría no obstante ver reforzada su legitimidad con un dictamen del Comité"*, ibid. p. 93.

Finalmente, teniendo en cuenta la relación del CdR con el principio de legitimidad democrática, el reparto de los miembros en función de la población de los distintos Estados miembros sería un criterio que se ajustaría a la naturaleza y objetivos del órgano. Sin embargo, como apunta A. CALONGE, *"en el Comité de las Regiones los Estados medios y pequeños tienen relativamente una mayor representación que en el Parlamento Europeo(...). Se ha seguido, pues, el peso en el seno comunitario de cada Estado miembro, pero sin tener presente ni su realidad regional ni su población"*⁴²³. En este sentido, el CdR en su dictamen sobre los aspectos institucionales de la ampliación, "El gobierno local y regional en el corazón de Europa", sugiere *"una revisión radical del sistema, modificándolo para que el tamaño de cada delegación guarde una relación más estrecha con la población, como ocurre en el Parlamento Europeo"*⁴²⁴. Ahora bien, el Comité plantea también la posibilidad de que, en la próximas ampliaciones de la Unión Europea, el número de miembros del CdR aumente *"con nuevas delegaciones nacionales de dimensiones similares a las de las actuales"*⁴²⁵. La única conclusión a la que llega el Comité a este respecto es que el número total de miembros del CdR no puede superar los 350⁴²⁶.

d) Un órgano consultivo

Los órganos de las Organizaciones Internacionales pueden clasificarse también *"en razón de la función principal que desempeñan. De este modo, en la generalidad de las Organizaciones existen (...) órganos deliberantes, órganos de decisión; y (...) órganos administrativos. A estas tres categorías (...) se les han unido dos nuevos tipos de instituciones fruto de la profundización de la cooperación e integración en determinadas Organizaciones,*

⁴²³ CALONGE VELAZQUEZ, A., "El Comité de las Regiones: La institucionalización...", op. cit., pp. 533-534.

⁴²⁴ Punto 3.3.3 del Dictamen adoptado el 15 de septiembre de 1999, doc. CDR 52/99. Esta distribución de los miembros llevaría a un total de 206 ó 318 eurodiputados. El CdR propone fijar el tamaño de cada delegación nacional en la mitad del número de eurodiputados (opción 1) o un tercio del número de eurodiputados (opción 2).

⁴²⁵ Punto 3.3.2 del Dictamen adoptado el 15 de septiembre de 1999, doc. CDR 52/99. En este caso, *"el tamaño de las delegaciones nacionales de los nuevos países se fijaría de modo que se correspondiera con el número de miembros de las otras delegaciones. Esto daría un resultado total de 351 miembros"*, Ibid.

⁴²⁶ Punto 8.2 del Dictamen adoptado el 15 de septiembre de 1999, doc. CDR 52/99.

son los órganos de control jurídico (los tribunales) o político (las asambleas parlamentarias) de la actividad de la Organización, y los órganos consultivos que informan a la Organización en los sectores donde su actividad se despliega"⁴²⁷. Como afirma R. SERRA, "los órganos consultivos permiten un intercambio de información entre los que elaboran la normativa y determinados colectivos de intereses. Estos, por su especialización y representatividad, aportan unos datos o conocimientos caracterizados por su cualificación"⁴²⁸. El CdR pertenece a este tipo de órganos⁴²⁹.

Según establece el art. 7.2 TCE:

"El Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones con funciones consultivas"

Si bien algunas propuestas a la CIG de 1991 pretendían un estatus más relevante para el Comité de las Regiones⁴³⁰ y aunque algunos autores han calificado su competencia consultiva como un "*mode d'association minimale au processus décisionnel*"⁴³¹, la realidad es que, por lo general, los órganos creados para permitir la intervención, en el funcionamiento de las Organizaciones Internacionales, de sujetos diferentes de los Estados miembros, suelen tener carácter puramente consultivo⁴³².

⁴²⁷ SOBRINO HEREDIA, J.M., "La estructura y la formación de la voluntad...", op. cit., p. 108. Como señala R. MONACO, "*lorsque l'on doit examiner les problèmes de la coexistence et de la coordination des organes dans le cadre des organisations internationales (...) il est plus aisé de tenir compte de la division des compétences car, dans la plupart des cas, les organes se caractérisent en fonction des attributions qui leur sont confiées*", MONACO, R., "Les principes régissant...", op. cit., p. 111.

⁴²⁸ SERRA CRISTOBAL, R., El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, Mc.Graw Hill, Madrid, 1996, p. 23.

⁴²⁹ H.G. SCHEMERS y N.M. BLOKKER al diferenciar entre "*policy-making and administrative organs*", incluyen al CdR en el primer grupo porque con su actividad consultiva contribuye a definir la política de la Organización Internacional, SCHEMERS, H.G., BLOKKER, N.M., International Institutional..., op. cit., pp. 269-296.

⁴³⁰ Cabe recordar que algunas de las propuestas regionales planteaban bien la posibilidad de reconocerle un derecho de iniciativa legislativa compartido con la Comisión para aquellas medidas de interés regional, bien la exigencia de que el Consejo y la Comisión motivaran cualquier decisión que se apartara de su dictamen. Véase supra.

⁴³¹ LABOUZ, M-F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le comité des régions: gardien...", op. cit., p. 2.

⁴³² El Parlamento Europeo constituye, sin embargo, una excepción a esta regla. Vid. AMERASINGHE, C.F., Principles of the Institutional..., op. cit., pp. 137-138. En el mismo sentido, PASTOR RIDRUEJO, J.A., Curso de Derecho Internacional Público..., op. cit., p.709. A este respecto, H. G. SCHEMERS y N.H. BLOKKER afirman que "*unless all interests can be equitably represented, organs made up of representatives of interest groups ought not to possess decision-making power of their own, although their expertise may make a valuable contribution to the decisions*

Ahora bien, es preciso destacar que, con naturaleza consultiva, las funciones del CdR se extienden más allá de su participación en el proceso de adopción de normas comunitarias. Ciertamente, el art. 265 TCE parece limitar las competencias del Comité a la posibilidad de emitir dictámenes dentro del dicho proceso normativo. Sin embargo, si se recurre al principio general, propio de las Organizaciones Internacionales, según el cual, "*les compétences de l'organisation dépendent en dernier ressort, non seulement des dispositions expresses de son acte constitutif, mais également de la nécessité de rendre effectifs les buts et les fonctions de cette organisation*"⁴³³, puede afirmarse que, pese a su naturaleza consultiva, las competencias del CdR deberán ser adecuadas al objetivo para el que este órgano ha sido creado.

Según se ha venido afirmando, el CdR se crea para permitir la participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea, contribuyendo así a reforzar la legitimidad democrática y a mejorar la eficacia del proceso de integración europea. Como indica el propio Comité en la ya citada Declaración de intenciones anexa al Programa Político del CdR para el segundo mandato, "*la estrategia del CDR tiene que estar dirigida, en primer lugar, a cumplir la principal tarea del Comité de las Regiones: influir en las políticas comunitarias*"⁴³⁴. Para lograr este objetivo de forma efectiva, en su dictamen sobre la "Revisión del Tratado de la Unión Europea", el CdR solicitaba que se *reforzaran* sus funciones consultivas, en primer lugar, ampliando el ámbito material en que el TCE exige explícitamente su consulta⁴³⁵; en segundo lugar, permitiéndole "*colaborar con la Comisión en el ejercicio del*

of other organs. For that reason some organizations bring the representatives of interest groups together in consultative commissions", SCHEMERS, H.G., BLOKKER, N.H., *International Institutional...*, op. cit., p. 295.

Algunos autores plantean la posibilidad de que el Comité de las Regiones evolucione reforzando su participación en el proceso de adopción de normas. Así, W. WESSELS propone que se le reconozca "*une sorte de veto suspensif en introduisant une sorte de procédure de coopération dans des domaines bien déterminés, avec un fort intérêt et une compétence régionale*", vid. WESSELS, W., "L'élargissement et les institutions de l'U.E. Onze points de réflexion", en Vandamme, J., Mouton, J.D., (Eds.), *L'avenir de l'UE: elargir et approfondir*, TEPSA, Bruselas, 1995, pp. 24-25.

⁴³³ LEWIN, A., ANJAK, F., "Principes communs aux Organisations Internationales", *Juris-Classeur de Droit International*, Fascicle 112-1,5, 1989, p. 24.

⁴³⁴ Punto III.1.1 del doc. R/CDR 316/98 rev. 1 pt. 11.

⁴³⁵ El Comité solicita que "*se prevea explícitamente la consulta al Comité de las Regiones en todos aquellos casos en que se prevé la consulta al Comité Económico y Social y también en el artículo 130W, párrafo primero del Tratado CE relativo a la política de cooperación al desarrollo, y en el artículo 8E, segundo párrafo del Tratado CE relativo a la ciudadanía de la Unión, y en el artículo 94 del Tratado CE, relativo a las ayudas públicas*", Doc. CdR 136/95,

derecho de iniciativa que corresponde a dicha institución"⁴³⁶; en tercer lugar, incluyendo al Parlamento Europeo entre las instituciones que podían solicitar su dictamen; y finalmente, exigiendo que, cuando la decisión final no siguiera sus recomendaciones, se le notificaran los motivos. El Tratado de Amsterdam únicamente ha recogido dos de estas propuestas. Primero, se han ampliado parcialmente los ámbitos en los que se prevé explícitamente la consulta al Comité pero no en todos los ámbitos en los que se exige la del CES, ni tampoco en materia de cooperación al desarrollo, ciudadanía de la Unión o ayudas públicas, según requería el CdR en el citado dictamen sobre la Revisión del Tratado de la Unión Europea⁴³⁷. Segundo, se ha incluido al Parlamento Europeo entre las instituciones que pueden consultar al Comité⁴³⁸.

Aunque no se ha respondido a todos los requerimientos del Comité, su naturaleza política y su competencia para actuar por propia iniciativa le han llevado a pronunciarse sobre diversas cuestiones de actualidad y le ayudan a asumir su papel de órgano de participación de los entes regionales y locales en el proceso de integración europea⁴³⁹.

2. Órgano, no Institución

En este apartado, se pretende situar al Comité en la distinción que, dentro de la estructura orgánica comunitaria, se establece entre instituciones y órganos de la Comunidad. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, al regular la estructura institucional de esta Organización Internacional, diferencia las disposiciones relativas al Parlamento Europeo,

DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 7. Los arts 130W, 8E y 94 TCE han pasado a ser los arts. 179, 22 y 89 TCE tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

⁴³⁶ Dictamen adoptado en abril de 1995, Doc. CdR 136/95, DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 7. Los arts 130W, 8E y 94 TCE han pasado a ser los arts. 179, 22 y 89 TCE tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

⁴³⁷ Doc. CdR 136/95, DOCE C 100, de 2.04.1996, cit. supra.

En efecto, ni el art. 179 TCE, en materia de cooperación al desarrollo, ni el art. 22 TCE, relativo a la ciudadanía europea, ni el art. 89 TCE, en materia de ayudas públicas, recogen la exigencia de consulta al CdR.

⁴³⁸ Sobre las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam respecto a las competencias del CdR, véase también el Capítulo IV.

⁴³⁹ Como señala C. GUTIERREZ ESPADA, aunque el CdR "es sólo un órgano de naturaleza consultivo (...) ello no debe engañarnos, a fin de cuentas también el PE empezó como un órgano de escasa relevancia, dotado únicamente y en algunos casos de competencias consultivas, y hoy es una importantísima institución que se ha convertido en factor de agitación en pro de la integración europea", GUTIERREZ ESPADA, C., "La CIG de 1996 (o la crónica...)", op. cit., p. 19

Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas, que se incluyen en las diferentes Secciones del Capítulo de instituciones⁴⁴⁰, de las relativas al Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, Banco Europeo de Inversiones y Banco Central Europeo que son objeto de regulación en capítulos específicos⁴⁴¹. También el art. 7 TCE distingue, por un lado, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas a los que califica de instituciones⁴⁴² y, por otro lado, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones que asisten al Consejo y la Comisión "*con funciones consultivas*"⁴⁴³. Sólo las cinco primeras tienen "*en la terminología específica de los Tratados (...) derecho a la denominación de instituciones*"⁴⁴⁴. El Comité de las Regiones, es un "órgano comunitario".

El reconocimiento del carácter de institución es una de las reivindicaciones que el CdR ha planteado reiteradamente desde su creación pero no ha sido recogida en la reforma realizada por el Tratado de Amsterdam⁴⁴⁵. El Comité es, actualmente, un **órgano consultivo** de la Comunidad. Ahora bien, debe determinarse cuál es el verdadero alcance y contenido de esa expresión. Con este objetivo, se procede a analizar al Comité desde dos enfoques diferentes. En primer lugar, se tratará de buscar cuáles son las diferencias que pueden establecerse entre

⁴⁴⁰ Artículos 189 a 256 del TCE.

⁴⁴¹ Capítulos 3, 4 y 5 del Título I de la Quinta Parte y Capítulo 3 del Título VII de la Tercera Parte del Tratado, respectivamente.

⁴⁴² Según el art. 7, pár. 1º, TCE "*La realización de las funciones asignadas a la Comunidad corresponderá a:*
- *un PARLAMENTO EUROPEO,*
- *un CONSEJO,*
- *una COMISION,*
- *un TRIBUNAL DE JUSTICIA,*
- *un TRIBUNAL DE CUENTAS.*
Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado"

⁴⁴³ Art. 7, pár. 2º, in fine, TCE.

⁴⁴⁴ ISAAC, G., Manual de Derecho..., op. cit., p. 63.

⁴⁴⁵ Así, el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Revisión del Tratado de la Unión Europea, en su exposición de motivos establece que "*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 en la Unión, exige que el Comité que los reúne y representa en el seno de la Unión vea reconocido el rango de institución*" y en su apartado nº 4 propone que se modifique el artículo 4 TCE (actual art. 7) en el sentido de incluir al Comité de las Regiones en su primer párrafo, dejando únicamente al Comité Económico y Social como órgano consultivo. Vid. DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 4.

el estatuto jurídico de instituciones y órganos comunitarios y cuál es, por tanto, el alcance que tiene la consideración de institución comunitaria. En segundo lugar, se planteará el tema del estatuto del Comité respecto al Tribunal de Justicia de las Comunidades, es decir, su posible legitimación activa y pasiva en los recursos previstos por el Tratado⁴⁴⁶.

a) El alcance actual de la distinción

Aunque la sistemática que diferencia entre instituciones y órganos comunitarios es compartida en líneas generales por la mayoría de la doctrina⁴⁴⁷, se ha ido matizando en función de la evolución de la estructura institucional comunitaria hasta el extremo de que, tras las últimas reformas de los Tratados constitutivos, J. BOULOIS afirma que "*la notion constitutionnelle d'institution cesse de revêtir la signification juridique spécifique qu'elle possédait dans ce système (...) il faut constater que le nouveau traité confère la qualité d'institution à la Cour de Comptes qui n'en possède pas les attributs, mais ne la reconnaît pas à la Banque Centrale Européenne. Celle-ci possède cependant ces attributs*"⁴⁴⁸.

En efecto, por un lado, se modifican los Tratados constitutivos para ascender al rango de institución al Tribunal de Cuentas que, hasta ese momento, tenía la consideración de órgano comunitario, sin que ese cambio haya supuesto ninguna modificación *sustancial* en cuanto al

⁴⁴⁶ A este respecto, P.A. FERAL afirma, refiriéndose al CES y al CdR, "*ces deux Comités ne sont pas des institutions communautaires mais ils y sont assimilés tant au regard du Statut des fonctionnaires que du Règlement financier des Communautés européennes; seule l'absence d'un véritable statu contentieux (légitimation active et/ou passive) les distingue nettement des cinq institutions "majeures" de la Communauté européenne*", FERAL, P.A., "Les contraintes d'une structure organisationnelle commune avec le Comité économique et social", en Bourrinet, J. (Dir.) *Le Comité des...*, op. cit., pp. 96-97.

⁴⁴⁷ Véase entre otros, CANALES ALLENDE, J.M., "Introducción a la Administración de las Comunidades Europeas", en REDA, nº 71, pp. 345-356; DIEZ-HOCHTLEITNER, J., "La reforma institucional de la Unión Europea: del sistema cuatripartito previsto en los tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de la realización de la unificación europea", en RIE, nº 1, 1994, pp. 7-96; GONZALEZ SANCHEZ, E., "La evolución institucional de la Unión...", op. cit., pp. 85-115; ISAAC, G., *Manual de Derecho...*, op. cit., pp. 63-100; MANGAS MARTIN, A., LIÑAN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho...*, op. cit., pp. 39-163; RIDEAU, J., *Droit institutionnel...*, op. cit., p. 198; VERHOEVEN, P., *Droit de la Communauté...*, op. cit., pp. 156-226.

Ahora bien, como ya se ha señalado, algunos autores optan por otras clasificaciones por considerar obsoleta la distinción entre Instituciones y órganos. Véase la nota a pie de página nº 392.

⁴⁴⁸ BOULOIS, J., *Droit institutionnel...*, op. cit., p. 81. También en este sentido, VIGNES, D., "L'amenuisement de la souveraineté...", op. cit., pp. 277-278.

carácter o alcance de sus competencias⁴⁴⁹. Por otro lado, el Tratado de Maastricht introduce en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea toda una serie de disposiciones relativas a la "*Política económica y monetaria*", arts. 98 a 124 TCE, en las que, entre otros órganos, se prevé la creación de un Banco Central Europeo. El Tratado no lo incluye explícitamente entre las instituciones comunitarias aunque, como afirma P. VERHOEVEN, "*la BCE est appelée à excercer des responsabilités effectivement bien plus importantes pour la réalisation et le développement de l'Union que la Cour des comptes, tout "institution" que soit celle-ci*"⁴⁵⁰.

Según V. CONSTANTINESCO, en el caso del Tribunal de Cuentas, "*cette promotion doit être saluée, car elle renforcera l'audience déjà grande de la Cour des comptes et la placera à égalité de statut juridique avec les institutions qu'elle est chargée de contrôler. Elle est aussi d'une certaine façon l'expression de l'appréciation favorable que le travail de cette Cour a su développer auprès des Etats membres*"⁴⁵¹. La consideración de institución debe interpretarse, así pues, como un reconocimiento positivo a la labor e importancia del Tribunal de Cuentas en el funcionamiento de la Comunidad. Como afirma J. DIEZ-HOCHTLEITNER, esta modificación parece constituir una compensación de los Estados miembros al Tribunal de Cuentas porque el Tratado de Maastricht no amplía significativamente sus competencias pero, de este cambio, "*en principio, no parecen derivarse consecuencias jurídicas concretas*"⁴⁵².

Teniendo en cuenta lo anterior, cabría concluir que el reconocimiento del carácter de institución para el CdR, si bien constituiría un refuerzo importante para este joven órgano, no tiene por qué implicar un cambio sustancial en el alcance y naturaleza de sus competencias. A sensu contrario, su consideración como **órgano comunitario** no impide el desarrollo de sus facultades. Como señala E. GONZALEZ SANCHEZ, "*dependiendo de muy diversos factores*

⁴⁴⁹ Véase MANGAS MARTIN, A., "La financiación de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas", en Mangas Martín, A., Liñán Noguera, D., *Instituciones y Derecho...*, op. cit., pp. 115-116.

⁴⁵⁰ Este autor incluye bajo el epígrafe "*institutions déguisées*" al Tribunal de Cuentas, al Banco Central Europeo y al Banco Europeo de Inversiones, VERHOEVEN, P., *Droit de la Communauté...*, op. cit., pp. 209-210.

En este sentido, A. MANGAS califica como instituciones al Banco Central Europeo, el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Instituto Monetario Europeo. No obstante los separa de las otras cinco instituciones. Vid. MANGAS MARTIN, A., "El sistema institucional", op. cit., p. 40.

⁴⁵¹ CONSTANTINESCO, V., "Article 4", en Constantinesco, V., Kovar, R., Simon, D., (Dir.), *Traité sur l'Union Européenne...*, op. cit., p. 119.

⁴⁵² DIEZ-HOCHTLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades...", op. cit., p. 86.

el nuevo órgano podría llegar a tener una influencia notablemente superior a la que se desprende de dichas facultades y a la actual del Comité Económico y Social"⁴⁵³. El establecimiento del carácter de institución en el Tratado, si llega a producirse algún día, puede constituir simplemente el reconocimiento de una situación de facto.

En este sentido, resulta interesante examinar si pueden establecerse claras diferencias entre el estatuto jurídico del CdR y el de las instituciones previstas por el Tratado. Tradicionalmente, las instituciones de la Comunidad se distinguían "*des autres organes par des caractères qui attestent leur prééminence. Les personnes qui les composent en sont désignées par les plus hautes autorités des Etats membres: peuples ou gouvernements. Leur siège doit être fixé du commun accord de ces gouvernements (...). Elles sont investies par les traités de pouvoirs propres qui leur sont attribués pour leur permettre de remplir le rôle fondamental qui leur incombe, réaliser les objectifs assignés aux Communautés. Elles jouissent d'une certaine autonomie juridique, administrative et financière, corollaire de leur spécialité fonctionnelle*"⁴⁵⁴. La aplicación al CdR de estos criterios conlleva, sin embargo, consecuencias interesantes que no siempre permiten diferenciar claramente su estatuto como "órgano" comunitario⁴⁵⁵.

a.1) La designación de los miembros, la fijación de la sede y las funciones atribuidas

El primero de los criterios mencionados se refería al procedimiento de designación de los miembros. Los miembros del Comité son nombrados, según el art. 263 TCE, por el Consejo. Su composición depende de un acto (decisión) de una institución comunitaria, sistema

⁴⁵³ GONZALEZ SANCHEZ, E., "La evolución institucional de la Unión...", op. cit., p. 107.

⁴⁵⁴ BOULOUIS, J., Droit institutionnel des Communautés européennes, Montchrestion, 4ª ed., París, 1993, p. 69. Aunque el autor ha abandonado esta clasificación en una edición posterior de esta obra, los criterios señalados eran los utilizados tradicionalmente para distinguir entre las instituciones y órganos comunitarios, por lo que constituyen el punto de partida útil en el análisis general de esta cuestión.

⁴⁵⁵ Un análisis paralelo sobre esta cuestión puede encontrarse en BERENGUER REGUANT, A., La Participación de los Entes subestatales en la Unión Europea: El Comité de las Regiones, Memoria de licenciatura dirigida por Font Llovet, T., inéd., Barcelona, 1997, pp. 16-38.

que es claramente distinto del seguido para la composición de la Comisión⁴⁵⁶, el Parlamento Europeo⁴⁵⁷ y el Tribunal de Justicia⁴⁵⁸. Sin embargo, según el art. 247.3 TCE, los miembros del Tribunal de Cuentas son "*nombrados (...) por el Consejo por unanimidad*". Se trata de una institución pero su composición depende, al igual que la del CdR, de un acto del Consejo. Por el contrario, el art. 112.2 b) TCE establece que los miembros del Comité Ejecutivo del BCE "*serán nombrados (...) por los Gobiernos de los Estados miembros a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno*". Por tanto, hay que afirmar que este criterio de distinción ya no es aplicable y que la designación de los miembros por una decisión del Consejo no impide la calificación como institución comunitaria.

En segundo lugar, se señalaba que el art. 289 TCE dispone que "*la sede de las instituciones de la Comunidad será fijada de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros*". Esta disposición constituye la base jurídica de la Decisión de 12 de diciembre de 1992, *Decisión adoptada de Común acuerdo por los representantes de los Gobiernos de los estados miembros relativa a la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados Organismos y Servicios de las Comunidades*⁴⁵⁹ que, en su art. 1º, fija las sedes del Consejo, la Comisión, el Parlamento, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas pero también las del Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones. Aunque el art. 289 TCE únicamente se refiere a las instituciones, la sensibilidad suscitada por esta cuestión ha llevado a una regulación unitaria para todos los entes previstos en el Título

⁴⁵⁶ El procedimiento de designación de los miembros de la Comisión se regula en el art. 214 TCE. Esta disposición prevé que "*los Gobiernos de los Estados miembros designarán de común acuerdo a la personalidad a la que se propongan nombrar presidente de la Comisión; el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación. Los Gobiernos de los estados miembros, de común acuerdo con el presidente designado, designarán a las demás personalidades a las que se propongan nombrar miembros de la Comisión. El presidente y los demás miembros de la Comisión designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una vez obtenida la aprobación del Parlamento europeo, el presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros*".

El papel que, en este procedimiento, se reconoce al Parlamento Europeo tiene por objeto el "*conferir a la Comisión una doble legitimidad, más democrática, derivada a la vez del Parlamento Europeo y de los Gobiernos de los Estados miembros*", PI LLORENS, M., "Estructura orgánica (I)", en Abellán, V., Villá, B., (Dir.), Lecciones de Derecho..., op. cit., p. 38.

⁴⁵⁷ El artículo 190.1 TCE dispone "*los representantes en el Parlamento Europeo de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad serán elegidos por sufragio universal directo*".

⁴⁵⁸ El art. 223, pár. 1º, in fine, TCE prevé que sus miembros "*serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros*".

⁴⁵⁹ DOCE C 341, de 23.12.1992.

I de la Quinta Parte del TCE⁴⁶⁰. Nuevamente la distinción se difumina ya que no sólo se regula la cuestión en una única norma sino que se hace en la misma disposición de esta Decisión. La diferencia se establece entre la fijación de la sede de estas "instituciones u órganos" y la de "otros organismos y servicios" regulada en el art. 2º de la Decisión. Ahora bien, si desde el punto de vista jurídico no existe una diferencia esencial entre la regulación de esta cuestión para instituciones y órganos, cabe señalar que, en el caso concreto del CdR, la falta de un edificio propio donde desarrollar sus actividades ha supuesto y supone todavía un grave problema que limita su capacidad de acción⁴⁶¹.

El tercer criterio se basa en los poderes que los Tratados atribuyen a las instituciones para cumplir sus objetivos. Según el art. 7.1 TCE, "*la realización de las funciones asignadas a la Comunidad corresponderá a*" las cinco instituciones. Como se ha señalado antes, esta disposición establece una separación entre las instituciones y el CdR que, junto con el CES, aparecen mencionados, en su segundo apartado, como "*órganos*" encargados de **asistir** al Consejo y la Comisión **en la realización de dichas funciones**. Parece establecerse una diferencia entre las responsabilidades directas previstas en los apartados 1 y 2 de esta disposición. Ahora bien, en último término se trata de una distinción aparente por cuanto la razón de ser de toda la estructura orgánica de la Comunidad Europea, como la de cualquier Organización Internacional, es la de permitir y facilitar la realización de los objetivos de la misma. Si no fuera así la existencia del Comité carecería de sentido.

Desde otro punto de vista, sería posible plantear si la diferencia estriba en la naturaleza de los poderes atribuidos a las instituciones y a los órganos. Pero tampoco desde esta perspectiva puede establecerse una distinción general, ya que, aunque las competencias del Comité son únicamente de carácter consultivo, en un principio el Parlamento Europeo, aún siendo considerado una institución, también veía limitada su participación en el proceso de adopción de normas comunitarias a la emisión de dictámenes consultivos⁴⁶².

⁴⁶⁰ En este sentido, MANGAS MARTIN, A., "El sistema institucional", op. cit., pp. 146-147.

⁴⁶¹ El problema de la falta de unos locales propios ha sido objeto de numerosos debates en el seno del CdR formando parte del orden del día de la Mesa y del Pleno de este órgano desde sus primeras reuniones en 1994. Actualmente ocupan el edificio Belliard pero se prevén todavía dos cambios antes de llegar al que, al parecer será su ubicación definitiva.

⁴⁶² Sobre la evolución que han sufrido las competencias del Parlamento Europeo en las sucesivas reformas de los Tratados véase, entre otros, OLESTI RAYO, A., "El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en

En definitiva, el análisis realizado permite concluir que los cambios que se han ido introduciendo en la estructura orgánica comunitaria, con las sucesivas reformas de los Tratados, no permiten ya acudir a ninguno de estos criterios para poder establecer una línea divisoria clara que permita distinguir las instituciones de los órganos comunitarios.

a.2) La autonomía jurídica, administrativa y financiera

Otro de los aspectos que se presentan como característicos de las instituciones es que éstas gozan de una cierta autonomía jurídica, administrativa y financiera derivada de su especialidad funcional⁴⁶³.

El concepto de autonomía jurídica se refiere aquí al poder de actuación que corresponde a cada institución para ejercer las funciones que el Tratado le atribuye. En este sentido, la autonomía jurídica constituye una noción estrechamente vinculada al principio de equilibrio institucional, que garantiza "*el ejercicio por cada institución de las competencias que le han sido atribuidas por los tratados en las modalidades y condiciones previstas por los mismos*"⁴⁶⁴. Este principio sólo puede ser plenamente garantizado si se reconoce la autonomía jurídica de las instituciones en el ámbito de las prerrogativas que el Tratado les reconoce. Pero la aplicación del principio de equilibrio institucional no puede limitarse únicamente a las instituciones como tales, sino que constituye un elemento informador de toda la estructura orgánica comunitaria. En este sentido, el principio de equilibrio institucional no sólo afecta a las relaciones entre las instituciones, sino también a la participación de los órganos en el ejercicio de aquellas prerrogativas que el Tratado les reconoce⁴⁶⁵. La autonomía jurídica es una

la elaboración del Derecho derivado de la Comunidad Europea", GJCE, D-20, 1993, pp. 91-147.

⁴⁶³ Con el término autonomía se está haciendo referencia a la capacidad que tienen las instituciones para decidir, organizarse y actuar por sí mismas dentro del ámbito de las competencias que el Tratado les reconoce.

⁴⁶⁴ MANGAS MARTIN, A., "El sistema institucional", op. cit., p. 43.

Este principio ha sido definido por el TJCE en numerosas sentencias. Entre las más significativas, véanse STJCE Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contra Köster, Berodt & Co., As. 25/70, de 17.12.1970, Rec. 1971, p. 1161; STJCE Parlamento Europeo contra Consejo, As. C-70/88, de 22.05.1990, Rec. 1990-I, p. 2041.

⁴⁶⁵ Como señala G. GUILLERMIN, las instituciones en equilibrio son esencialmente el "*triangle institutionnel*", es decir, Comisión, Consejo y Parlamento Europeo porque son las que participan activamente en el proceso legislativo, vid. GUILLERMIN, G., "Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes", en *Journal de Droit International*, 1992, nº 2, pp. 328-332. Ahora bien, también el CdR

característica que puede predicarse asimismo de los órganos comunitarios, a los que el Tratado no otorga el rango de institución, pero sí les reconoce un determinado ámbito de actuación y competencias. Desde esta perspectiva, cabe afirmar que, según aparece regulado en el Tratado, bien porque haya sido consultado, bien porque actúe en virtud de su derecho de iniciativa, el CdR disfruta de autonomía en el ejercicio de sus competencias.

La autonomía administrativa se refiere a la capacidad de la institución para decidir sobre su organización interna⁴⁶⁶. Su principal manifestación es el reconocimiento en el Tratado de la facultad para establecer su propio Reglamento interno. Los artículos 199, 207.3, 218.2 TCE conceden esta competencia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, respectivamente. El artículo 245 TCE, relativo al Tribunal de Justicia, prevé un régimen específico que responde al carácter jurisdiccional de esta institución⁴⁶⁷. El "*Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea*", adoptado por los Estados miembros, figura como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El Tribunal de Justicia, aún siendo una institución comunitaria de primer orden, no goza de una autonomía administrativa plena. Los artículos 246 a 248 del TCE no contienen ninguna referencia al Reglamento interno del Tribunal de Cuentas que, de hecho, ha sido desde un principio adoptado por el propio Tribunal⁴⁶⁸. Por tanto, en este caso, se hizo uso de esa facultad característica de la autonomía administrativa aún antes de obtener la consideración de institución. Además de la ruptura que suponen las especificidades del Tribunal de Justicia y

participa activamente en dicho procedimiento aunque sea a través de la emisión de dictámenes puramente consultivos. A este respecto, véase también lo que se establece respecto a la posible legitimación activa del CdR en el recurso de anulación y, en el Capítulo IV, al analizar las funciones del Comité.

⁴⁶⁶ En este sentido, véase JACQUE, J.P., "Cours Général...", op. cit., pp. 294-296.

Como señala este autor, también aquí el principio de equilibrio institucional juega un papel delimitador del alcance de la autonomía administrativa.

⁴⁶⁷ Según esta disposición, "*el Estatuto del Tribunal de Justicia se fijará en un protocolo independiente. El Consejo, por unanimidad, a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo, podrá modificar las disposiciones del Título III del Estatuto. El Tribunal de Justicia establecerá su reglamento de procedimiento. Dicho reglamento requerirá la aprobación unánime del Consejo*"

⁴⁶⁸ Como señala A. MANGAS, el Tribunal de Cuentas tiene, desde su creación, "*competencia autoorganizativa*", MANGAS MARTIN, A., "Los órganos auxiliares: el Comité de Representantes Permanentes (COREPER). El Comité Económico y Social. El Comité consultivo CECA y el Tribunal de Cuentas", en García de Enterría, E., González Campos, J.D., Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Tomo I*, Civitas, Madrid, 1986, p. 187. Véase también, PI I LLORENS, M., "El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas", en Abellán Honrubia, V., Vilà Costa, B., (Dir.), *Lecciones de Derecho...*, op. cit., p. 80

del Tribunal de Cuentas, el TUE también otorgó la facultad para aprobar su propio Reglamento Interno al CES. Según el segundo párrafo del art. 260 TCE, el CES podrá establecer "*su reglamento interno*" aún siendo un órgano y no una institución comunitaria.

Por lo que se refiere al CdR, sin embargo, las disposiciones introducidas por el TUE exigían que su Reglamento interno fuera aprobado por el Consejo⁴⁶⁹. El Comité no gozaba, por tanto, en un principio, de autonomía administrativa. Además, según el *Protocolo sobre el Comité Económico y Social y sobre el Comité de las Regiones*, ambos órganos disponían de una estructura organizativa común lo que condicionaba aún más su autonomía administrativa⁴⁷⁰. El Tratado de Amsterdam ha modificado esta situación. Por un lado, el art. 264 TCE reconoce también al CdR la facultad de aprobar su propio Reglamento interno y, por otro lado, se deroga el mencionado Protocolo nº 16, suprimiendo la Estructura Organizativa Común⁴⁷¹.

Finalmente, debe abordarse el tema de la autonomía financiera, es decir, la posibilidad de cada institución de elaborar su presupuesto y gestionarlo dentro de los límites impuestos por el Tratado y las normas que los desarrollen. A este respecto, cabe destacar que en una Declaración anexa al TUE se señala que el CES tendrá "*la misma independencia respecto a su presupuesto y gestión de personal que la que ha tenido hasta ahora el Tribunal de Cuentas*"⁴⁷². Nada se dice respecto del CdR. Para examinar el tratamiento presupuestario que se da a las instituciones y órganos comunitarios, habrá que estar a lo que dispone el Reglamento Financiero de 25 de julio de 1994, por el que se modifica el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades

⁴⁶⁹ Según el antiguo art. 198B, pár. 2º, TCE el CdR "*establecerá su reglamento interno, que requerirá la aprobación del Consejo*". El Reglamento interno elaborado por el CdR fue aprobado por la Decisión del Consejo de 25 de mayo de 1994, DOCE L 132, de 27.05.1994.

⁴⁷⁰ Se trata de un condicionante que, como señala N. LEVRAT, podía influir seriamente en la capacidad del CdR para desarrollar sus relaciones con las otras instituciones y órganos. Según este autor, "*le pouvoir d'auto-organisation de chaque institution (...) implique qu'aucune institution ne peut imposer à une autre des modes de fonctionnement qui empièteraient sur son autonomie telle que protégée par les traités. En conséquence, cette autonomie relative oblige les institutions communautaires à définir en commun certaines modalités de leur coopération lorsque des compétences sont partagées ou lorsque des procédures sont prévues dans leurs grandes lignes uniquement*", LEVRAT, N., "Les relations du Comité des Régions à l'intérieur du système institutionnel communautaire", en Bourrinet, J., (Ed.), *Le Comité des...*, op. cit., p. 122.

⁴⁷¹ Sobre estas cuestiones se volverá en el próximo Capítulo.

⁴⁷² Declaración relativa al Comité Económico y Social aneja al TUE adoptado en Maastricht en 1992.

Europeas⁴⁷³.

El Reglamento adoptado en julio de 1994 responde, como se establece en su exposición de motivos, a la necesidad de adaptar la regulación existente a la nueva situación creada por el Tratado de la Unión Europea⁴⁷⁴. Las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam, principalmente en lo referido a la supresión de la Estructura Organizativa Común, exigirán una nueva modificación de las disposiciones aplicables a este respecto⁴⁷⁵.

Según el art. 1.7 b) del Reglamento de 1994, "*salvo disposición en contrario, el Defensor del Pueblo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones serán asimilados, para la aplicación del presente Reglamento, a las instituciones de las Comunidades*". De manera general se puede afirmar que, en principio, el CdR recibe las mismas competencias que las instituciones para elaborar y ejecutar su presupuesto⁴⁷⁶.

El Protocolo nº 16, anexo al TCE, según el cual el CES y el CDR estaban obligados a tener una estructura administrativa común, conllevaba que el tratamiento presupuestario de ambos órganos apareciese estrechamente vinculado. Así, en un principio, se prevé que:

"Los ingresos y gastos del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones se consignarán en una sección específica dividida de la siguiente manera:

- *una parte A correspondiente al Comité Económico y Social,*
- *una parte B correspondiente al Comité de las Regiones,*
- *una parte C correspondiente a la estructura organizativa común"* (art. 19 del

⁴⁷³ Vid. DOCE L 198, de 30.07.1994.

⁴⁷⁴ Según el Reglamento, entre otros aspectos, "*como consecuencia del refuerzo del papel del Comité Económico y Social y de la creación del Comité de las Regiones, conviene prever las disposiciones adecuadas*".

⁴⁷⁵ Estas modificaciones del Reglamento financiero están en curso pero se hallan pendientes de la negociación entre el Consejo y el Parlamento Europeo sobre el tratamiento presupuestario del Defensor del Pueblo europeo. Básicamente, en lo que se refiere al CES y al CdR, se suprimen todas las referencias que el texto de 1994 contiene respecto a la estructura organizativa común, vid. Orientación Común con vistas a la adopción del Reglamento (CE, CECA, EURATOM) N 1/1999 del Consejo por el que se modifica el Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, Consejo de la Unión europea, doc. 11226/99, Bruselas, 4 de octubre de 1999.

⁴⁷⁶ El apartado a) del Art.1.7 del Reglamento dispone en este sentido que "*la Comisión reconocerá al Parlamento Europeo, al Consejo, al Tribunal de Justicia, al Tribunal de Cuentas, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones los poderes necesarios para la ejecución de las secciones del presupuesto que les correspondan*". En este sentido, P.A. FERAL afirma, refiriéndose al CES y al CdR, que "*du strict point de vue de la terminologie, ces deux Comités ne sont pas des institutions communautaires, mais ils y sont assimilés tant au regard du Statut des fonctionnaires que du Règlement financier des Communautés européennes*", FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 22.

Reglamento)⁴⁷⁷.

Ahora bien, como ya se ha señalado, el Tratado de Amsterdam prevé la desaparición de la Estructura Organizativa Común. A este respecto, cabe tener en cuenta que, según se desprende del Acuerdo de cooperación suscrito por el CES y el CdR, ambos órganos mantendrán ciertos Servicios Conjuntos por lo que, a pesar de quedar confirmado el hecho de que *"los dos Comités tienen la autonomía administrativa y presupuestaria propia de cada institución"*⁴⁷⁸ se mantiene una cierta relación en la gestión presupuestaria. A este respecto el Acuerdo prevé que *"los planes de organización de los dos Comités constarán de dos partes: una, en la que se determina la asignación de los empleos de la institución en la estructura propia (parte A), y otra, en la que se determina la asignación de los empleos puestos a disposición de los Servicios Conjuntos (parte B). Las dos partes B constituyen la estructura organizativa de los Servicios Conjuntos"*⁴⁷⁹.

Finalmente, sólo cabe añadir que, desde el punto de vista de su autonomía financiera, son mayores los problemas que provoca en el funcionamiento del Comité la falta de recursos de la que se queja constantemente este órgano comunitario⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ Además el Reglamento prevé que

"El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones delegarán, de común acuerdo, los poderes de ordenador al responsable administrativo de la "parte C" de la estructura organizativa común, y establecerán los límites y las condiciones de dicha delegación" (art. 22.2 pár. 2º del Reglamento)

"Por lo que respecta a la estructura organizativa común del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, se crea una contabilidad analítica de los gastos que permita determinar, con arreglo a la ejecución, la parte proporcional de las prestaciones facilitadas a cada uno de estos dos órganos" (22.5 pár. 2º del Reglamento)

"El Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones -estos dos últimos, cada uno por la parte que les corresponde y de común acuerdo respecto a la estructura organizativa común- podrán efectuar, dentro de su sección del presupuesto, transferencias de artículo a artículo dentro de cada capítulo. Informarán de ello a la autoridad presupuestaria y a la Comisión tres semanas antes de proceder a dichas transferencias" (art. 26.2 del Reglamento)

⁴⁷⁸ Punto 1.1 del Acuerdo, doc. CES-CDR 3/99 fin.

⁴⁷⁹ Punto 3.4.1 del Acuerdo, doc. CES-CDR 3/99 fin.

⁴⁸⁰ En este sentido, FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., pp. 74-78.

b) El derecho de legitimación activa y pasiva ante el TJCE

El Tratado no incluye al CdR entre los legitimados activa o pasivamente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El problema se plantea con respecto al recurso de anulación en base al art. 230 TCE⁴⁸¹, el recurso por omisión previsto en el art. 232 TCE⁴⁸² y, finalmente, la facultad de intervenir como parte interesada ante el Tribunal⁴⁸³.

La posibilidad de reconocer al Comité entre los legitimados activamente para recurrir

⁴⁸¹ El Art. 230 establece que:

"El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

A tal fin, será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión.

El Tribunal será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Parlamento Europeo, por el Tribunal de Cuentas y por el Banco Central Europeo con el fin de salvaguardar las prerrogativas de éstos.

Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente.

Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente, o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo."

La legitimidad activa del Tribunal de Cuentas es una modificación introducida por el Tratado de Amsterdam.

⁴⁸² Según el art. 232 TCE:

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

Este recurso solamente será admisible si la institución de que se trate hubiere sido requerida previamente para que actúe. Si transcurrido un plazo de dos meses, a partir de dicho requerimiento, la institución no hubiere definido su posición, el recurso podrá ser interpuesto dentro de un nuevo plazo de dos meses.

Toda persona física o jurídica podrá recurrir en queja al Tribunal de Justicia, en las condiciones señaladas en los párrafos precedentes, por no haberle dirigido una de las instituciones de la Comunidad un acto distinto de una recomendación o de un dictamen.

El Tribunal de Justicia será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Banco Central Europeo en los ámbitos de sus competencias iniciados contra el mismo."

⁴⁸³ El art. 37 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea prevé que:

"Los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad podrán intervenir en los litigios sometidos al Tribunal.

El mismo derecho tendrá cualquier otra persona que demuestre un interés en la solución de un litigio sometido al Tribunal, excepto los litigios entre los Estados miembros, entre instituciones de la Comunidad, o entre Estados miembros por una parte, e instituciones de la Comunidad por otra.

Las conclusiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las conclusiones de una de las partes"

en base a los arts. 230 y 232 TCE fue, como se indicó en el Capítulo anterior, una de las propuestas que se presentaron, sin éxito, a la CIG de 1991 y el Comité la planteó nuevamente en sus diferentes propuestas a la CIG de 1996⁴⁸⁴ sin que el Tratado de Amsterdam haya recogido esta reclamación. El Tratado sigue sin reconocer explícitamente la legitimación del Comité para presentar recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Teniendo en cuenta el silencio del Tratado al respecto, como señalan M.F. LABOUZ, L. BURGORGUE-LARSEN y T. DAUPS, *"la question incidente est celle de savoir si, à l'instar du Parlement européen, le Comité des régions arrivera à se voir reconnaître le droit de se présenter comme partie jointe à l'instance (droit d'intervention), le droit de former un recours en carence, voire un jour le droit d'être défendeur et demandeur à l'instance"*⁴⁸⁵. El

⁴⁸⁴ El Dictamen del Comité sobre la Revisión del Tratado de la Unión Europea señalaba la necesidad de modificar los arts. 173 y 175 TCE (actuales arts. 230 y 232). Por un lado, el Comité *"solicita que se prevea una legitimación activa privilegiada al Comité de las Regiones y a las regiones dotadas de poderes legislativos en el recurso de nulidad y propone la modificación del párrafo tercero del artículo 173 del Tratado CE en el siguiente tenor:*

"El Tribunal será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Parlamento Europeo, por el Banco Central Europeo y por el Comité de las Regiones con el fin de salvaguardar prerrogativas de éstos.

Asimismo, será competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Comité de las Regiones por violación del principio de subsidiariedad. Será también competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por las regiones cuyas competencias legislativas se vean afectadas por un reglamento, directiva o decisión", Dictamen sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 6.

Como señala A. MANGAS, el dictamen del Comité contiene aquí un error importante al afirmar que el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo tienen *"legitimación activa privilegiada"* porque estas dos instituciones tienen una legitimación activa restringida a la defensa de sus prerrogativas. En opinión de esta autora, también debe cuestionarse la petición de dicha legitimación activa privilegiada para las regiones con competencias legislativas porque *"el Informe tenía algunos errores conceptuales y estaba algo pobre de argumentos técnico-jurídicos y políticos"*, vid. MANGAS MARTIN, A., "La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam", en Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 3, 1998, p. 37.

En el documento "Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996", se reconocía la necesidad de que el CdR tuviera *"capacidad procesal plena ante el Tribunal de Justicia para salvaguardar sus competencias"*, vid. punto 97 del documento publicado por la Oficina de Información Diplomática, Madrid, marzo de 1996, p. 26. Se trata de un derecho de legitimación activa en los mismos términos que el Parlamento Europeo. No se recoge, sin embargo, la mención a la legitimidad activa del CdR para recurrir en anulación aquellas normas comunitarias que hayan sido adoptadas en contra del principio de subsidiariedad.

Por otro lado, el citado dictamen del CdR *"solicita que se prevea también la legitimación activa privilegiada al Comité de las Regiones en el recurso en carencia y entiende que la atribución al Comité del rango institucional permite este resultado sin que sea necesario modificar el artículo 175 del Tratado CE que regula dicho recurso. Propone que si no se atribuyera al Comité el rango institucional se modifique el primer párrafo de dicho precepto: "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"*", Dictamen sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, DOCE C 100, de 2.04.1996, p. 6.

⁴⁸⁵ LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le Comité des régions: gardien...", op. cit., p. 2.

silencio de los Tratados constitutivos respecto del derecho de legitimación activa del Parlamento Europeo no impidió al Tribunal de Justicia de las Comunidades reconocer, primero, el derecho de esta institución a intervenir como parte interesada en un proceso ante el Tribunal⁴⁸⁶, posteriormente, su derecho a recurrir en anulación aquellos actos adoptados sin respetar las prerrogativas que, según el Tratado, le corresponden⁴⁸⁷ y, en tercer lugar, su legitimidad para presentar recursos por omisión.

Se trata pues de determinar si es posible aplicar analógicamente al CdR, la jurisprudencia elaborada por el Tribunal de Justicia con respecto al Parlamento Europeo, cuando éste no figuraba entre los legitimados activos específicamente previstos por el Tratado. Si la distinción entre instituciones y órganos comunitarios radica precisamente en la mayor relevancia que los Estados miembros confieren a la acción del "órgano" considerado como institución, cabe plantear que sólo a éstas se les conceda la protección que supone el derecho de recurrir ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Pero del examen realizado en el apartado anterior, no surgen claras diferencias entre el estatuto jurídico de los órganos y las instituciones comunitarias previstos por los Tratados constitutivos, por lo que cabría argumentar que tampoco deben establecerse desequilibrios respecto del derecho de legitimación activa y pasiva ante el Tribunal de Justicia.

La posible aplicación al CdR de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la legitimación del Parlamento Europeo debe analizarse a partir de los argumentos que el Tribunal utiliza en cada supuesto concreto. En este sentido, es preciso tener en cuenta que como señala el Abogado General M. VAN GERVEN, mientras que en el derecho de intervención y en el recurso por omisión *"un argument textuel pouvait être invoqué et qu'en conséquence la Cour pouvait se contenter d'expliciter le texte en déclarant qu'il était également applicable au Parlement (...) la Cour n'a cependant pas pu se fonder sur un tel argument textuel en ce qui concerne le recours en annulation contre des actes du Parlement, mais l'absence de pareil argument ne l'a toutefois pas gênée dans son interprétation"*⁴⁸⁸. El

⁴⁸⁶ Véase las STJCE de 29 de octubre de 1980, Roquette frères contra Consejo, As. 138/79, Rec. 1980, p. 3333; Maizena GmbH contra Consejo, As. 139/79, Rec. 1980, p. 3393.

⁴⁸⁷ STJCE de 22 de mayo de 1990, Parlamento Europeo contra Consejo, As. C-70/88, Rec. 1990-I, p. 2041.

⁴⁸⁸ Punto 4 de las Conclusiones del Abogado General M. VAN GERVEN en el As. C-70/88, Parlamento contra Consejo, Rec. 1990, pp. 2054-2055.

estudio de esta cuestión exige un examen detallado de la jurisprudencia del Tribunal, diferenciando, en primer lugar, el recurso por omisión y el derecho de intervención, y en segundo lugar, el recurso de anulación⁴⁸⁹.

b.1) El derecho de intervención y el recurso por omisión

En sus sentencias de 29 de octubre de 1980, As. 138/79, Roquette Frères contra Consejo, y As. 139/79, Maizena contra Consejo, el Tribunal admitió la intervención del Parlamento Europeo en el proceso, en apoyo de los recurrentes contra el Reglamento del Consejo, n° 1239/79, de 25 de junio de 1979. El Tribunal consideró, primero, que el pár. 1° del art. 37 de su Estatuto "*prévoit un même droit d'intervention pour toutes les institutions de la Communauté. On ne saurait restreindre, pour l'une d'entre elles, l'exercice de ce droit sans porter atteinte à sa position institutionnelle, voulue par le traité*"⁴⁹⁰ y, segundo, que aunque el 2° párrafo del mencionado art. 37 "*prévoit que les personnes autres que les Etats et les institutions ne peuvent intervenir dans un litige soumis à la Cour que si elles justifient, d'un intérêt à la solution du litige, le droit d'intervenir reconnu aux institutions, et donc, au Parlement, par l'article 37, alinéa premier, n'est pas soumis à cette condition*"⁴⁹¹.

El Parlamento Europeo dispone del derecho a intervenir en el proceso sin ningún tipo de limitaciones porque, según el Tratado, es una institución comunitaria. En este sentido, no es posible considerar la aplicación de esta jurisprudencia al CdR, en tanto en cuanto, éste no adquiera la consideración de institución en el Tratado. El Comité tampoco podrá intervenir en base al 2° párrafo del art. 37 del Estatuto dado que, como afirma E. BASSOT, no es tampoco una "*personne morale*"⁴⁹².

⁴⁸⁹ Sobre la jurisprudencia del TJCE relativa a estas cuestiones véase, entre otros, BEBR, G., "The standing of the European Parliament in the Community System of Legal Remedies: A Thorny Jurisprudential Development", *Yearbook of European Law*, n° 10, 1990, pp. 171-207; BRADLEY, K. ST. C., "Maintaining the balance: the role of the Court of Justice in defining the institutional position of the European Parliament", en *CMLR*, Vol. 24, n° 1, 1987, pp. 41-64.

⁴⁹⁰ Fdos. 19, As. 138/79, Rec. 1980, p. 3357 y As. 139/79, Rec. 1980, p. 3420.

⁴⁹¹ Fdos. 21, As. 138/79, Rec. 1980, p. 3358 y As. 139/79, Rec. 1980, p. 3421.

⁴⁹² BASSOT, E., "Le Comité des Régions: régions françaises et Länder allemands face à une nouvelle organe communautaire", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 371, 1993, p. 738.

En cuanto a la posible legitimación activa del Comité de las Regiones en el marco del recurso por inactividad previsto en el art. 232 TCE, la respuesta debe ser también negativa mientras no se modifiquen los términos del Tratado. Al igual que en el derecho de intervención, la legitimación activa del Parlamento Europeo en el recurso por omisión se deriva de su condición de institución. El Tribunal se pronuncia en términos semejantes a los del caso anterior⁴⁹³ y afirma que *"la circonstance que le Parlement européen est en même temps l'institution de la Communauté qui a pour mission d'exercer un contrôle politique sur les activités de la Commission et, dans une certaine mesure, sur celles du Conseil n'est pas de nature à affecter l'interprétation des dispositions du traité relatives aux voies de recours des institutions"*⁴⁹⁴.

Tampoco cabe plantear la posibilidad de recurrir en omisión contra el CdR. Como señala J. DIEZ-HOCHLEITNER, refiriéndose a la legitimación pasiva del Parlamento Europeo en el recurso por omisión, *"sólo será posible estimar un recurso contra el Parlamento en aquellos escasos supuestos en que su inactividad paralice la actividad de otras instituciones en el ejercicio de sus poderes decisorios"*⁴⁹⁵. Teniendo en cuenta que el art. 265, pár. 2º, TCE prevé la posibilidad de que el Consejo o la Comisión establezcan un plazo para que el Comité realice su dictamen, difícilmente podrá este órgano paralizar la actividad comunitaria.

El Tratado constitutivo únicamente reconoce personalidad jurídica a la Comunidad como tal no a las Instituciones y Organos comunitarios individualmente considerados.

⁴⁹³ Según el Tribunal, el TCE *"prévoit ainsi une même faculté d'intenter ce recours pour toutes les institutions de la Communauté. On ne saurait restreindre, pour l'une d'entre elles, l'exercice de cette faculté sans portée atteinte à sa position institutionnelle voulue par le traité et, en particulier, par le paragraphe 1 de l'article 4 (actual art. 7.1 TCE)"*, fdo. 17 de la STJCE de 22 de mayo de 1985, Parlamento contra Consejo, As. 13/83, Rec. 1985, p. 1588.

⁴⁹⁴ Ibid.

⁴⁹⁵ DIEZ-HOCHLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades...", op. cit., p. 67

b.2) El recurso de anulación

Finalmente, cabe plantear el tema de la legitimación activa y pasiva en el recurso de anulación. Esta cuestión debe examinarse teniendo en cuenta que guarda una estrecha relación tanto con el carácter preceptivo de la consulta al CdR⁴⁹⁶, como con la afirmación de que este órgano goza de autonomía jurídica.

El art. 173 del TCEE no preveía la legitimación activa del Parlamento Europeo para presentar recursos de anulación de normas comunitarias. Fue el Tribunal de Justicia de las Comunidades quien, en su sentencia de 22 de mayo de 1990, reconoció por primera vez esta posibilidad al admitir a trámite una demanda presentada por esta institución contra el Reglamento nº 3954/87 del Consejo. La argumentación del Tribunal se centraba en torno a la necesidad *"d'assurer la pleine application des dispositions des traités relatives à l'équilibre institutionnel et de faire en sorte que, comme les autres institutions, le Parlement ne puisse pas être atteint dans ses prérogatives sans disposer d'un recours juridictionnel, parmi ceux prévus par les traités, qui puisse être exercé de manière certaine et efficace"*, lo que exige reconocer la legitimación activa del Parlamento Europeo *"à la condition que ce recours ne tende qu'à la sauvegarde de ses prérogatives et qu'il ne se fonde que sur des moyens tirés de la violation de celles-ci"*⁴⁹⁷. Como afirma A. MANGAS, *"el Tribunal no tiene el poder de modificar el equilibrio institucional (atribuido a los Estados), y no le otorga al PE el derecho general de actuar en anulación para el respeto y el desarrollo del DC. Pero el Tribunal acepta perfeccionar ese equilibrio mediante un recurso directo de toda Institución contra los actos que atenten contra sus prerrogativas"*⁴⁹⁸.

En este caso, el elemento esencial para admitir la legitimación activa del Parlamento

⁴⁹⁶ Sobre este tema véase el Capítulo IV.

⁴⁹⁷ Fdo. nº 25 y 27 de la STJCE de 22 de mayo de 1990, Parlamento Europeo contra Consejo, As. C-70/88, Rec. 1990 I, p. 2073.

Este es el punto fundamental que permite al Tribunal separarse de su decisión en el asunto Comitología, STJCE de 27 de septiembre de 1988. Como señala el Abogado General M. VAN GERVEN, *"il faut plutôt voir dans l'arrêt Comitologie un refus d'accéder à la demande du Parlement qui souhaitait voire introduire un changement qui modifierait en sa faveur l'équilibre entre les institutions par le biais d'une modification du droit d'agir en annulation devant la Cour (...) ce refus ne peut cependant pas être interprété en ce sens qu'il ne permettrait en aucun cas à la Cour de reconnaître un jus standi au Parlement au titre de l'article 173 du traité CEE"*, As. C-70/88, Rec. 1990-I, pp. 2056-2057.

⁴⁹⁸ MANGAS MARTIN, A., "El sistema institucional", op. cit., p. 43. La negrita es añadida.

Europeo no es tanto su caracterización como institución comunitaria cuanto la defensa de sus prerrogativas y el respeto del equilibrio institucional establecido por el Tratado⁴⁹⁹. En la medida en que el principio de equilibrio institucional constituye un principio informador del funcionamiento de toda la estructura orgánica comunitaria, es necesario admitir que los órganos comunitarios autónomos también podrán defender sus prerrogativas, directamente ante el Tribunal, mediante el recurso de anulación⁵⁰⁰.

Al igual que la consulta al Parlamento Europeo, la consulta al CdR constituye un requisito esencial de forma porque es su única posibilidad de participar en el proceso de adopción de normas comunitarias. Siendo este órgano una nueva manifestación del principio de legitimidad democrática de la Comunidad a nivel regional y local, cabe concluir que no debería negarse esta defensa directa de sus prerrogativas⁵⁰¹.

Algunos autores han señalado, sin embargo, que si a favor de tal conclusión, es posible afirmar que "*la jurisprudence de la Cour se fonde sur la notion de sauvegarde des propres prérogatives*"⁵⁰², en contra podría argumentarse que "*les contextes sont différents, le Comité n'est pas une "institution", il ne défendra que son droit d'être consulté alors que le Parlement a défendu, dans le cadre du contentieux de la base juridique, son association au processus décisionnel via la procédure de coopération qui lui reconnaît un droit d'amendement*"⁵⁰³. Ahora bien, el propio Tribunal, en su sentencia de 16 de julio de 1990, rechazó el argumento del

⁴⁹⁹ Según G. BEBR, esta interpretación se corresponde bien con la jurisprudencia anterior del Tribunal, "*in Les Verts the Court declared that the Community legal order and its system of legal remedies are based on the fundamental principle of rule of law. Why should this principle not be applicable to inter-institutional disputes? (...) The importance and force of such a statement of principle may not be weakened by the fact that it had been made within a different context and with regard to the protection of private parties (...) The application of this fundamental principle of the Community legal order may neither depend on the nature of the plaintiff nor on the issue involved*", BEBR, G., "Standing of the European Parliament...", op. cit., pp. 194-195.

⁵⁰⁰ Sería difícil mantener esa autonomía sin una vía de defensa propia. En este sentido, G. BEBR refiriéndose a la sentencia del TJCE en el asunto Comitología afirma "*if the Parliament has to depend for the protection of its own prerogatives on the good will of a Member State, on the vigilance of the Commission or even on the interest of a private party to institute an action - a solution which is hardly compatible with the standing of the Parliament as a Community institution (...) To conclude: a purely accidental and indirect protection of the Parliament, as suggested, is no protection at all*", ibid, p. 194.

⁵⁰¹ En el mismo sentido, BASSOT, E., "Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p. 738.

⁵⁰² LABOUZ, M.F., BURGORGUE-LARSEN, L., DAUPS, T., "Le Comité des régions: gardien...", op. cit., p. 2.

⁵⁰³ Ibid.

Consejo que limitaba la legitimación del Parlamento Europeo a los supuestos de recursos centrados en el contencioso sobre la base jurídica. En este caso, el TJCE admitió el recurso del Parlamento que se basaba sólo en la violación de sus prerrogativas dentro del propio procedimiento de consulta, porque *"la consultation régulière du Parlement, dans les cas prévus par le traité, est un des moyens qui permettent au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté"*⁵⁰⁴. El mismo argumento puede predicarse del CdR.

En todo caso, el recurso al Tribunal estaría limitado a aquellos casos en los que se hubieran violado las prerrogativas del Comité. Como señala el Abogado General M. VAN GERVEN, *"dans ce contexte, ainsi que dans les présentes conclusions, nous entendons par protection juridique la possibilité qui appartient à tout titulaire d'un droit, d'une compétence ou d'une prérogative de s'adresser au pouvoir judiciaire de sa propre initiative (...) afin de faire valoir ce droit, cette compétence ou cette prérogative"*⁵⁰⁵. Debe excluirse que el CdR pueda recurrir en defensa del interés general de la Comunidad⁵⁰⁶.

La posibilidad de admitir la legitimación pasiva del CdR en el recurso de anulación viene limitada porque sólo cabe interponer este tipo de recurso contra actos que sean jurídicamente vinculantes. Esta condición implica que, dada su naturaleza consultiva, en general los actos que adopte el Comité no son susceptibles de ser anulados. Ahora bien, en la medida en que los actos del CdR puedan tener efectos jurídicos vinculantes para terceros sí cabría admitir dicha posibilidad⁵⁰⁷. A este respecto, cabe señalar que, por el momento, se han planteado ante el Tribunal de Primera Instancia recursos en anulación de decisiones del CdR

⁵⁰⁴ Véanse los fdo. 12 a 15 de la SJTCE de 16 de julio de 1992, Parlamento contra Consejo, As. C-65/90, Rec. 1992-I, pp. 4620-4621.

⁵⁰⁵ Conclusiones del As. C-70/88, Rec. I- 2058.

El hecho de que los Estados miembros no hayan decidido prever explícitamente en el Tratado el derecho de legitimación activa del CdR, a pesar de las sucesivas propuestas al respecto, no debería constituir un límite a tal interpretación como tampoco lo fue que el Acta Unica Europea no reformara el art. 173 del TCEE incluyendo al Parlamento Europeo.

⁵⁰⁶ En este sentido, ENGEL, C., "Rapport général de Synthèse", en ENGEL, C., (Dir.), Le rôle des régions dans l'exercice des compétences des états en Europe Occidentales, TEPSA, Bruselas, 1992, p. 49.

⁵⁰⁷ Como señala K.S.T.C. BRADLEY, respecto del Parlamento Europeo, aunque *"the Court has only ruled directly on the validity of resolutions and budgetary decisions, a variety of other acts of Parliament could be the subject of annulment proceedings. Decisions on the verification of the credentials of new Members, for example, must respect the provisions of the 1976 direct elections Act"*, BRADLEY, K.S.T.C., "Maintaining the balance: the role...", op. cit., p. 46.

relativas a los concursos celebrados para cubrir plazas de funcionarios en los servicios del Comité⁵⁰⁸. Este reconocimiento de su legitimidad pasiva ante el Tribunal de Primera Instancia supone un primer paso en las relaciones entre el CdR y la jurisdicción comunitaria. Respecto a la distinción entre instituciones y órganos comunitarios, es preciso señalar, sin embargo, que en estos procesos el CdR ha sido representado ante el Tribunal por un abogado, lo que le diferencia de las instituciones que lo son, en general, por uno de sus agentes. También cabe destacar que, como domicilio para las notificaciones, el Comité ha utilizado los servicios de la Comisión en Luxemburgo.

⁵⁰⁸ Véase las Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de marzo de 1997, S. Picciolo y G. Caló contra Comité de las Regiones de la Unión Europea, As. T-178/95 y T-179/95, Rec. 1995-II, p. 155; de 16 de septiembre de 1997, Ch. Giménez contra Comité de las Regiones de la Unión Europea, As. T-220/95, Rec. 1995-II, p. 775; de 17 de diciembre de 1997, D.F. Bareth contra Comité de las Regiones de la Unión Europea, As. T-110/96, Rec. 1997-II, p. 1163. En los dos últimos, los actos del CdR fueron declarados nulos.

II. UN ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES

Otro aspecto a tener en cuenta para delimitar la naturaleza jurídica del CdR es el de su legitimidad. Según G. ISAAC, las instituciones comunitarias son "*representativas cada una de un principio determinado, tienen cada una de ellas una raíz política y sociológica diferente y expresan cada una, una legitimidad propia. El Consejo representa los intereses de los Estados miembros; la Comisión, el interés común, es decir el de la Comunidad misma; el Parlamento, los intereses de los pueblos de los Estados, y el Tribunal de Justicia los intereses del derecho*"⁵⁰⁹.

El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones tienen también una *raíz política y sociológica* específica. Si el primero permite la participación de "*representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social*" (art. 257, párr. 2º, TCE)⁵¹⁰, la creación

⁵⁰⁹ ISAAC, G., Manual de Derecho..., op. cit., pp. 63-64. En el mismo sentido, véase entre otros, JACQUÉ, J.P., "Cours Général...", op. cit., p. 289; PESCATORE, P., "L'executif communautaire...", véase la nota a pie de página nº 371.

Así pues, como afirma A. MANGAS, si "*en las organizaciones internacionales clásicas o de cooperación los órganos están marcados por la presencia de los Estados y por la representación de intereses estatales (...) en las Comunidades Europeas sólo una de sus cinco instituciones, el Consejo, acoge la presencia y la defensa de intereses estatales; las otras cuatro representan y defienden intereses distintos y superiores a los nacionales. Lo mismo sucede si analizamos la representación de intereses en los órganos auxiliares: sólo en el COREPER hay presencia legítima de intereses estatales*", MANGAS MARTIN, A., "El sistema institucional", op. cit., p. 41.

La interrelación de estos intereses es lo que permite el funcionamiento de la Comunidad y el elemento que determinará los poderes que le corresponden a cada institución u órgano comunitarios.

⁵¹⁰ La creación del CES en los Tratados constitutivos originarios responde a diferentes factores que son análogos a los que han dado lugar a la creación del CdR. En primer lugar, como señalan N. BERNARD, C. LAVAL y A. NYES, "*les organes de consultation économique et sociale créés dans les pays de la Communauté depuis la fin de la première ou après la seconde guerre mondiale (...) sont nés de la volonté d'intégrer dans les structures de l'Etat les forces antagonistes dont l'affrontement violent aurait pu entraîner sa destruction*", BERNARD, N., LAVAL, C., NYS, A., Le Comité Economique et Social, Institut d'études européennes, ULB, Bruselas, 1972, p.1-30.

El debate sobre la necesidad de prever cauces de participación de los actores económicos y sociales constituía, así pues, una cuestión abierta en los Estados miembros originarios. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que las Comunidades nacen como un proceso de integración económica con un objetivo claro: la creación de un Mercado Común. En tercer lugar, el Tratado de París constitutivo de la CECA había creado ya un Comité consultivo compuesto por "*un número igual de productores, trabajadores, consumidores y comerciantes*" encargado de asistir a la Alta Autoridad (art. 18 TCECA). Estos tres factores influyeron en la creación del Comité Económico y Social de la CEE. Aunque algunos Estados miembros eran favorables a dotar a este órgano de una amplia autonomía e incluso rango institucional, la resistencia de Alemania rebajó estas expectativas llevando a la creación del CES como órgano consultivo. Como afirma A. MANGAS, "*el CES se enmarca en un sistema organizativo democrático que busca el apoyo y el éxito de una política en la previa confrontación institucionalizada, pública y transparente de los medios y finalidades pretendidos. Sin duda la democracia no se residencia exclusivamente en los Parlamentos. La participación de los pueblos a través de las organizaciones económico-sociales y la conjunción de sus opiniones en un órgano específico es otro símbolo de la democracia social moderna*", MANGAS MARTIN, A., "Los órganos auxiliares. Medios y sedes", en Mangas Martín, A., Liñan Noguerras, D., Instituciones y Derecho..., op. cit., p. 138. Véase también TEISSERIE,

del CdR en el seno de la Comunidad Europea cumple una función muy concreta: suplir la ausencia en los Tratados de toda consideración de los "entes regionales y locales", como sujetos que personifican unos intereses propios que merecen estar representados en el ámbito comunitario.

Al igual que el Parlamento Europeo, el Comité encuentra su legitimidad en la necesidad de habilitar, dentro de la Comunidad, cauces de participación de los ciudadanos de los Estados miembros⁵¹¹. Sin embargo, a diferencia de esta Institución, como señala P. MARAGALL, el Comité defiende "los intereses de los ciudadanos europeos en cuanto ciudadanos de territorios concretos, regiones y ciudades"⁵¹². Además el Comité debe ocuparse de transmitir "a esos mismos ciudadanos el conocimiento de los actos relativos a la Unión Europea"⁵¹³. En este sentido, C. DU GRANRUT define al CdR como el "défenseur des intérêts des structures de base de l'Union Européenne et porte-parole des citoyens de l'Europe (...) Le Comité doit avoir un rôle d'interface"⁵¹⁴.

En definitiva, el CdR permite que los intereses de los entes regionales y locales de los

J.P., "Le Comité Economique et Social: organe accessoire ou institution à part entière?", en *Administration*, nº 117, 1982, pp. 68-70.

⁵¹¹ En este sentido, el informe Stoiber/Gomes afirma que el Comité puede "consolidar, como complemento del Parlamento Europeo, la legitimidad democrática de la Unión Europea", Informe presentado a la Cumbre de Amsterdam de Regiones y Ciudades, "Regiones y ciudades, pilares de Europa", Ponentes: STOIBER, E., GOMES, F., aprobado por unanimidad el 10 de abril de 1997 en Valencia, doc. CDR 23/97 fin, abril 1997, p. 10.

⁵¹² MARAGALL I MIRA, P., "El Comité de las Regiones, órgano de participación...", op. cit., p. 1209.

⁵¹³ Ibid.

⁵¹⁴ DU GRANRUT, C., *Europe, le temps des Régions*, LGDJ, 1ª ed., París, 1994, pp. 187-188.

P. DELOIRE considera que "le Comité des régions réalise une médiation entre les mandants des élus locaux et les Etats membres réunis au sein du Conseil et du Conseil Européen, qui possèdent le pouvoir de décision", DELOIRE, P., "Le Comité des Régions: Quelle place...", op. cit., p. 33. Para P.A. FERAL, los miembros del CdR juegan "un double rôle, notamment auprès des citoyens puisque, d'une part, ils prennent en compte leurs intérêts directs dans le processus d'élaboration des politiques et normes communautaires et, d'autre part, ils médiatisent, de retour sur le terrain, tous les actes relatifs à l'Union Européenne. Les travaux des membres du Comité des régions convergent donc vers des objectifs politiques spécifiques permettant ainsi à l'Union européenne d'apporter des réponses plus concrètes aux attentes des citoyens et c'est de cette particularité que le Comité tire en grande partie sa légitimité", FERAL, P.A., *Que sais-je? Le Comité...*, op. cit., p. 21.

Ésta es también la postura asumida por el CdR. Así, en la propuesta de dictamen de iniciativa sobre la ciudadanía europea, se indica que "el papel de los miembros del CdR como "embajadores" de las regiones y los municipios debe desarrollarse tanto en el sentido de informar a las autoridades europeas de las necesidades y prioridades de los ciudadanos de los municipios y las regiones, como en el de explicar las políticas europeas a sus ciudadanos locales y regionales", doc. DI CDR 35/99.

Sobre el papel que cumple el CdR véase también las consideraciones formuladas en el apartado dedicado a su naturaleza como órgano consultivo en la primera parte del presente Capítulo.

Estados miembros sean tenidos en cuenta dentro del proceso normativo comunitario pero, también, que los ciudadanos europeos conozcan y se mantengan en contacto con el proceso de integración. Al cumplir esta doble función, el CdR puede contribuir a reforzar la legitimidad democrática y la eficacia del proceso de integración, aspectos ambos que, como se ha venido señalando, determinaron su creación.

Ahora bien, la heterogeneidad que caracteriza los entes regionales y locales de los Estados miembros exige que, para comprender plenamente el papel que le corresponde al CdR, en primer lugar, se dediquen algunas páginas al estudio de aquellos aspectos que estos entes tienen en común y aquéllos en los que difieren⁵¹⁵ y, en segundo lugar, se analice la cuestión de la necesidad de garantizar el equilibrio entre ambos en el seno del Comité.

1. Los entes regionales y locales

Según el art. 263, pár. 1º, TCE, el CdR se compone por "*representantes de los entes regionales y locales*", pero no se establece en el Tratado ninguna precisión que permita definir a qué tipo de entes se está haciendo referencia ni cuándo puede calificarse un determinado ente como regional o local. La cuestión resulta especialmente *espinosa* por cuanto tampoco se puede acudir a los ordenamientos jurídicos nacionales para solucionarla de manera uniforme

⁵¹⁵ El contenido de la noción de interés desde un punto de vista jurídico es objeto de profundos debates. Entrar en esta cuestión excedería ampliamente el objeto del presente estudio. Como afirma E. AJA, "*la interrelación necesaria entre las instituciones actuales impide distinguir un círculo de intereses locales claramente diferenciados de los que puedan corresponder a las CCAA y al Estado*", AJA, E., "Configuración institucional de la autonomía municipal" en Informe sobre el Gobierno Local, Col. Informes y documentos, Serie Administraciones Territoriales, MAP, Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, p. 48. Por ello, se ha considerado preferible optar por una aproximación general a la naturaleza de los intereses regionales y locales en base a la definición de los entes subestatales que los personifican. No obstante, resulta interesante retener aquí las reflexiones realizadas por F. RANGEON para delimitar estos conceptos, en el sentido de que "*l'intérêt régional est général par rapport à l'intérêt local, mais particulier par rapport à l'intérêt général. Au même titre que l'intérêt général ou national résulte de la synthèse et du traitement d'intérêts particuliers multiples, l'intérêt régional regroupe et subsume une diversité d'intérêts locaux. Pour être pris en compte par le centre, l'intérêt régional doit présenter une cohérence et une consistance suffisantes, et traduire une volonté et une initiatives propres à la région*", RANGEON, F., "Le pouvoir régional", op. cit., p. 87.

Según M.S. GIANNINI, "*el interés público atribuido a un poder público constituye para éste el interés primario (...). Ésta es la noción básica de la discrecionalidad administrativa y del procedimiento. Sucede además que por un principio de constitución material, el Estado tiene una potestad general de intervención en tutela de cualquier interés ya calificado como público aunque no sea él su agente directo, sino que lo sean otros poderes públicos*". Ahora bien, según afirma este mismo autor, "*el derecho positivo puede extender este principio de no ajeneidad de los intereses públicos también a otros "entes generales" como las regiones, los municipios y similares*", GIANNINI, M.S., Derecho Administrativo, Vol.I, MAP, Col estudios, Serie Administración General, Madrid, 1991, p. 133.

en toda la Comunidad⁵¹⁶. La ordenación político-administrativa del territorio difiere de un Estado miembro a otro tanto en los niveles, como en el carácter de las entidades existentes. Algunos Estados miembros carecen totalmente de entidades regionales y, cuando éstas existen, presentan diferencias importantes no sólo de un Estado a otro sino también, en ocasiones, dentro de las pertenecientes al mismo Estado⁵¹⁷. Tampoco puede hablarse de homogeneidad de los entes locales, ya que, entre otros aspectos⁵¹⁸, la existencia o no de un nivel regional y las características de éste van a condicionar el alcance de sus competencias y el desarrollo de sus relaciones con las distintas estructuras de organización territorial del Estado⁵¹⁹.

Ahora bien, a pesar de las muchas diferencias que presentan los entes subestatales existentes en los Estados miembros de la Unión Europea, es posible establecer una serie de características comunes que deberían cumplir todos los entes presentes en el Comité. Se trata de entes que tienen una cierta autonomía. Son además colectividades territoriales de carácter subestatal y público, que deben disponer de legitimidad democrática basada en la elección de sus órganos de gobierno por los ciudadanos que residen en su territorio.

a) Características comunes de los entes regionales y locales

En primer lugar, cabe destacar que el artículo 263 TCE se refiere a entes. La utilización de este término es fundamental dado que implica la existencia de autonomía⁵²⁰.

⁵¹⁶ Vid. PIÑOL RULL, J.L., PI I SUNYER, M., CIENFUEGOS MATEO, M., El principi de subsidiarietat i la seva aplicació..., op. cit., p. 24.

⁵¹⁷ En este sentido, BRANCIARD, M., "L'Europe des régions", *Le Croquant*, nº 10, 1991, pp. 20-24.

⁵¹⁸ Como afirma A. GUTIERREZ DIAZ, "a nivell competencial, pressupostari, pels serveis oferts o per la seva dimensió mitjana, els municipis europeus es caracteritzen per la seva diversitat", GUTIERREZ DIAZ, A., "La participació dels ens locals en la vida comunitària", en Les entitats locals davant la Unió Europea, Federació de Municipis de Catalunya, Servei d'informació i Publicacions, Barcelona, 1994, pp. 87-88.

⁵¹⁹ En este sentido, CANALES ALLENDE, J.M., "Gobierno local y democracia", en *REALA*, nº 270, 1996, pp. 434-435.

⁵²⁰ Como se indicaba más arriba, el concepto de autonomía supone que el ente subestatal ostenta una serie de poderes o competencias propios. Según el art. 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local, "por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes". En este sentido debe entenderse también el concepto de autonomía regional adoptado en el Proyecto de Carta Europea de autonomía regional, aprobado por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales en su Sesión de 3-5 de junio de 1997.

Desde esta perspectiva, pueden entenderse las discusiones que provocó una primera versión griega del Tratado en la que se preveía la participación en el CdR "*de los representantes de los entes de la administración local y de la administración regional*"⁵²¹. También los términos "local bodies", utilizados en la versión inglesa del TCE, plantearon algunos problemas⁵²². Se consideraba que estas expresiones podían resultar confusas y no coincidían con el texto negociado en la Conferencia Intergubernamental. Ahora bien, como señalaba el Sr. J. DELORS, "*independientemente de los términos utilizados en las diferentes versiones lingüísticas del artículo 198A del Tratado CE (...) la Comisión considera que, tal y como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido en diversas ocasiones, sólo hay una interpretación única y uniforme de las disposiciones de Derecho comunitario para todo el territorio de la Comunidad. En concreto, la expresión "representatives of regional and local bodies" en la versión inglesa del artículo 198A debe interpretarse de manera que se le dé a la versión inglesa del artículo 198A el mismo significado y alcance que las otras versiones lingüísticas*"⁵²³.

El hecho de que no existan "entes regionales" en todos los Estados miembros de la Comunidad no implica que puedan ser sustituidos por otras estructuras pertenecientes a la

Según el art. 3.1 del Proyecto, la autonomía regional implica que el derecho y la habilidad de estas entidades con "*prerogatives either of self-organisation or of a type normally associated with the central authority, to manage, on their own responsibility and in the interests of their populations, a substantial share of public affairs, in accordance with the principle of subsidiarity*", doc. Anexo a la Recomendación 34 (1997) sobre el Proyecto de Carta Europea de autonomía regional.

En definitiva, como señalan E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, la "*aptitud para ser titular de posiciones y relaciones jurídicas propias se traduce, por fuerza, en una mayor o menor capacidad de autodeterminación y autogestión del ente en la esfera de sus intereses. En el Derecho Administrativo se llama a esta cualidad autonomía*", GARCIA DE ENTERRIA, E., FERNANDEZ, T.R., Curso de Derecho administrativo. Vol I, Civitas, 9ª ed., Madrid, 1999, p. 340.

⁵²¹ Véase la pregunta escrita, del eurodiputado Sr. A. ALAVANOS al Consejo de 14 de diciembre de 1992, según la cual, "*el 13 de mayo de 1992 el Presidente del Consejo, en una respuesta a la pregunta oral n° H-379/92 declaraba que había solicitado que, en lo relativo a la representación de Grecia en virtud del artículo 198A del Tratado de la Unión Europea, se sustituyera la fórmula de "representantes de los entes de la administración local y de la administración regional" por la fórmula "representantes de los entes de la administración local y regional"*, véase DOCE C 81, de 22.03.1993, p. 24. El art. 198A al que se refiere este texto es el actual art. 263 TCE.

⁵²² Para el eurodiputado H. MC CUBBIN dichos términos carecían de todo significado jurídico, vid. Pregunta escrita n° 1896/92, de 23 de julio de 1992, DOCE C 251, de 8.09.1994, p. 1.

⁵²³ Respuesta a la Pregunta escrita de eurodiputado H. MC CUBBIN, n° 1896/92, de 3 de septiembre de 1993, DOCE C 251, de 8.09.94, p. 1. El art. 198A TCE es el actual art. 263 TCE.

Administración Central del Estado⁵²⁴. La razón de ser del Comité es permitir la presencia directa, en el ámbito comunitario, de unos entes cuya autonomía exige su participación en el proceso de integración europea. Autonomía y participación constituyen las dos caras de una misma moneda, ya que la una no puede existir sin la otra⁵²⁵.

En el ámbito de las Comunidades Europeas, cabría argumentar que, en la medida en que los entes subestatales forman parte del Estado, sus intereses ya se hayan representados por el Consejo de la Unión⁵²⁶. Ahora bien, por un lado, para que esta afirmación se corresponda con la realidad, sería necesario que la postura del Estado en el seno del Consejo estuviera respaldada por el diálogo y la negociación con los entes subestatales lo que, como se vió en el Capítulo I, no se corresponde con la realidad de la mayoría de los Estados miembros⁵²⁷. Por

⁵²⁴ BASSOT, E., "Le Comité des régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p.735.

⁵²⁵ Como se afirma en las Conclusiones de la Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local, celebrada en Barcelona, el 23-25 de enero de 1992, "un sistema eficaz de democracia local y el respeto a la autonomía local implican la participación de entidades locales en la elaboración de las políticas y legislaciones internas que afectan a sus competencias". El texto completo de las conclusiones puede verse en REALA, nº 255-256, 1992, p. 824.

Refiriéndose a la participación de las Comunidades Autónomas españolas en la formación de la voluntad exterior del Estado, R. BUSTOS afirma que "el derecho de participación deriva, por un lado, de la asignación de una determinada esfera material de actuación a los órganos autonómicos y, por otro, de la consideración de las Comunidades Autónomas como verdaderos titulares de intereses y de direcciones políticas propias respecto a sus competencias, territorio y población", BUSTOS GISBERT, R., Relaciones Internacionales y..., op. cit., p. 432. Véanse también las consideraciones de este autor en las pp. 433-441.

En el mismo sentido, V. CONSTANTINESCO destaca que "un reconocimiento de las autonomías no recibe su verdadera significación si no se completa con una participación real de las entidades autónomas en un nivel más amplio (...), sin una participación efectiva no puede hablarse en todo caso de autonomía real" CONSTANTINESCO, V., "Comunidades Europeas, Estados, Regiones...", op. cit., p. 25. Véase también, entre otros, ROJO SALGADO, A., El significado y las posibilidades de la autonomía y de la Regionalización política, Edicions do Castro, La Coruña, 1992, pp.45-49; ZABALA OTEGUI, J., "La participación regional en el proceso...", op. cit., pp. 177.

⁵²⁶ Como señala R. TORRENT, "en el orden jurídico comunitario, la noción de Estado miembro se refiere al "Estado/orden constitucional" (la noción de Stato-ordinamentao) y comprende todos sus niveles de gobierno (central y subcentrales)", TORRENT, R., "Las negociaciones sobre la reforma de los Tratados...", op. cit., p. 1214.

En este sentido, cuando se afirma que el Consejo representa los intereses de los Estados miembros, debe entenderse que el término Estado incluye también a los entes subestatales y no identificarlo con el gobierno central del Estado que sólo asume su representación exterior.

⁵²⁷ Como afirma J. BENGOETXEA, en el seno del Consejo "la Administración central del Estado se erige en representante y gestor de los intereses de las restantes administraciones ante las instituciones comunitarias. Este principio sería políticamente aceptable siempre que las relaciones entre el Estado y las regiones fuesen fluidas y basadas en una mutua confianza y cooperación de forma que la administración central actuase, en cierto modo, como mandatario de las regiones y no en interés exclusivo del poder central", BENGOETXEA, J., "La participación de las Autonomías...", op. cit., p. 128.

En el mismo sentido, J. BIANCARELLI destaca que "ce n'est pas l'ordre juridique communautaire en tant que tel qui doit être incriminé comme facteur de "recentralisation" au détriment des collectivités territoriales, ou d'affaiblissement des parlements nationaux, mais l'organisation constitutionnelle, politique et administrative que chaque Etat membre met ou non en place aux fins d'associer pleinement, très en amont et dans des conditions utiles, ses assemblées parlementaires et les représentants de ses collectivités territoriales à l'élaboration de la construction

otro lado, aunque exista este diálogo a nivel interno, la especificidad del proceso de integración europea, no permite excluir totalmente la idea de que la participación sea lo más directa posible⁵²⁸.

En segundo lugar, según se ha venido afirmando en el presente trabajo, los entes regionales y locales son entes **subestatales** que forman parte, como se verá a continuación, de la organización territorial de un Estado miembro de la Comunidad Europea y que, en este sentido, se sitúan "por debajo" (sub-) del nivel estatal⁵²⁹. Ahora bien, este carácter subestatal no debe interpretarse como indicativo de inferioridad o relación de dependencia orgánica, sino en el sentido de que la entidad en cuestión es una parte integrante del Estado⁵³⁰. Cuando realmente la relación sea de dependencia absoluta, de forma que pueda considerarse que estamos ante un órgano perteneciente a estructuras desconcentradas de la Administración Central del Estado, cabría cuestionarse su presencia en el Comité dado que se trata de dar cabida a los intereses de "entes" diferentes⁵³¹. El rechazo de la dependencia y de la jerarquía

européenne", BIANCARELLI, J., "La Communauté européenne et les collectivités locales: une double dialectique complexe", en RFAP, nº 60, 1991,, p. 527. Véase también, CONSTANTINESCO, V., "Comunidades Europeas, Estados y Regiones...", op. cit, p. 23.

⁵²⁸ A este objetivo responde la creación del CdR pero también las modificaciones introducidas por el TUE en lo que respecta a la composición del Consejo. En este sentido, como se señalaba al finalizar el Capítulo I del presente estudio, los términos del art. 203 TCE admiten la presencia directa en el Consejo de representantes regionales aunque, eso sí, en representación del Estado.

⁵²⁹ Desde esta perspectiva, cabe señalar también que los intereses regionales y locales representados en el Comité de las Regiones son **intereses públicos**. Como afirma M.S. GIANNINI, "*un interés es público cuando los encarna una figura subjetiva a la que las normas califican de pública: un órgano del Estado, un ente público territorial o un ente público funcional*", GIANNINI, M.S., *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 133. Sobre la noción de ente público, véase lo establecido por este mismo autor, en las pp. 189-235.

⁵³⁰ Como señalaba M. L. SCALFARO, a la sazón Ministro de Interior italiano, en la reunión celebrada en Roma, en noviembre de 1984, con motivo de la presentación del Proyecto de la Carta Europea de Autonomía Local, "*el Estado no otorga, pero reconoce las autoridades locales como formando parte por su existencia propia, por su legitimidad propia, pues, de orden natural. Ello recuerda la Convención de los Derechos del Hombre, que concibe estos derechos, no como otorgados por el Estado, o derivados de él, sino inherentes a la naturaleza humana (...) y que el Estado, pues, debe reconocer, salvaguardar y desarrollar. Es bien el principio sagrado de la base del Estado democrático*", cifr. VAN CAUWENBERGHE, J.C., en *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Barcelona, 23-25 de Enero de 1992, Consejo de Europa&Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1994, p.34.

⁵³¹ Es necesario distinguir entre desconcentración y descentralización. Según F. MASSART-PIERARD, la desconcentración supone "*transférer une partie des attributions du pouvoir central aux représentants de ce pouvoir dans les collectivités locales. Toute décision est prise au nom de l'Etat par un de ses agents, qui se substitue à son chef hiérarchique*", frente a ella la descentralización es "*une technique d'organisation par laquelle d'importants pouvoirs de décision sont transférés à des organes différents du pouvoir central. Ces organes sont dans le meilleur des cas, élus par les citoyens intéressés. La décentralisation rend la participation possible, car elle remet la gestion des affaires aux intéressés eux-mêmes*", MASSART-PIERARD, F., *Pour une doctrine de la région en Europe*, Bruylant, Bruselas, 1974,

no impide, sin embargo, el establecimiento de las relaciones de control y de cooperación que son necesarias para el buen funcionamiento de las administraciones públicas nacionales y de la Comunidad Europea⁵³².

En tercer lugar, hay que tener en cuenta que el CdR integra a representantes de entes subestatales que forman parte del sistema de **organización territorial** de los Estados miembros. Es decir, se trata de entes con una base territorial sobre la cual ejercerán las competencias que los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales les reconozcan. Como afirma A. DELCAMP, el elemento territorial permite exclure "*le plus grand nombre de ce que l'on appelle en France les établissements publics ou, dans plusieurs pays latins, la 'décentralisation par services'*"⁵³³. Ahora bien, si el carácter territorial constituye una de las

pp. 78-79. En el mismo sentido, M. GARCIA PELAYO afirma que mientras en los Estados descentralizados "*ciertas entidades territoriales (...) tienen una esfera de competencia que les es propia y que ejercen a través de órganos propios expresión de su voluntad y no a través de agentes del poder central (...) la desconcentración (...) es la mera delegación a funcionarios o agentes del poder central de competencias que pertenecen a éste*", GARCIA PELAYO, M., Derecho Constitucional comparado, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984, pp. 242-243

⁵³² Como señala E. MITJANS, el Tribunal Constitucional español "*afirma el carácter limitado de la autonomía de las Comunidades Autónomas por el principio de unidad. Señala la compatibilidad de la autonomía local con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, pero, a menos que la Constitución lo permita, esta autonomía local no es compatible con un control de oportunidad, u otro control indeterminado que suponga subordinación*", MITJANS, E., El Estado Autonómico, en Aparicio Pérez, M.A., (Ed.), Temas de Derecho Constitucional I, Cedecs, Estudios constitucionales y políticos, Barcelona, 1998, p. 260, véase también las reflexiones realizadas por la citada autora en las pp.262-263. En el mismo sentido, R. PARADA afirma que la "relación de jerarquía" es sustituida por "*la llamada relación de supremacía (...) es ésta la que explica hoy la relación entre Entes públicos autónomos, pero de diverso nivel, como la que se da entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o del Estado y estas Comunidades en relación con las Entidades Locales. El principio de autonomía que protege a éstas frente al nivel territorial superior resulta incompatible con el sometimiento a los poderes jerárquicos, pero la autonomía está compensada por la situación de supremacía que se reconoce al nivel territorial superior para proteger la mayor entidad de los intereses que tiene la responsabilidad de gestionar*", PARADA, R., Derecho Administrativo II. Organización y empleo público, Vol. II, Marcial Pons, 12ª ed., Madrid, 1998, p. 40.

Por ejemplo, desde la perspectiva comunitaria, el sistema de administración indirecta instaurado por los Tratados constitutivos y el principio de autonomía institucional que, como ya se indicó en el Capítulo anterior, rige la aplicación del derecho comunitario, exigen la instauración de mecanismos de control por parte del Estado para garantizar que dicha aplicación sea efectiva. Según establece el TJCE en su sentencia de 5 de mayo de 1970, "*les obligations découlant du Traité incombent aux Etats en tant que tels et la responsabilité d'un etat membre au regard de l'article 169 est engagée quel que soit l'organe de l'Etat dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même si il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante*", Comisión contra Reino de Bélgica, As. 77/69, Rec. 1970, p. 237.

⁵³³ DELCAMP, A., "Introduction", en Delcamp, A. (Dir.), Les collectivités décentralisées..., op. cit., p.10.

En el caso español, R. PARADA distingue "*el nivel básico o primario de Administración lo constituyen los municipios cuyos ámbitos competenciales suponen la primera división administrativa territorial. Sobre ellos -y al margen de la posible existencia de niveles intermedios como las Islas o las Comarcas- están las Provincias (...) que originan una nueva división administrativa del espacio nacional. A su vez, la Constitución de 1978 ha creado otros nuevos Entes territoriales, las diecisiete Comunidades Autónomas (...). Por encima de los Entes territoriales aludidos ejerce su supremacía la Administración del Estado (...). Cada una de estas organizaciones, todas ellas Entes políticos primarios (...) crean otras organizaciones especializadas, asimismo personificadas, de carácter instrumental con arreglo al*

características de los entes regionales y locales, es necesario señalar que, como afirman algunos autores, *"el concepto de ente territorial diseñado por la doctrina tradicional ha sufrido una crisis importante(...). Un sector de la doctrina francesa prefiere hablar por ello, más que de entidades territoriales, de colectividades públicas, sustantivando el elemento de la población y relativizando el del territorio"*⁵³⁴.

La **población** es otro aspecto fundamental en la definición de los entes regionales y locales a los que se refiere el art. 263 del TCE⁵³⁵. Se trata de un factor esencial dado que el protagonismo e importancia alcanzado por los entes locales y regionales a nivel europeo dependen, en gran medida, del creciente sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a estos niveles de gobierno⁵³⁶. La identificación de la población con su ciudad o con su región, en base a una historia, cultura y, en ocasiones, lengua propias, ha reforzado la legitimidad de la acción

Derecho público o al privado (...) para atender a la realización de necesidades o servicios específicos dentro de sus competencias", PARADA, R., *Derecho Administrativo...*, op. cit., pp. 12-13.

⁵³⁴ Vid. GARCIA DE ENTERRIA, E., FERNANDEZ, T.R., *Curso de Derecho...*, op. cit., p. 373.

⁵³⁵ En el caso español, para los municipios, el artículo 16 de la Ley 7/85 de Régimen Local dispone que: *"son vecinos los españoles mayores de edad que residen habitualmente en el término municipal y figuran inscritos en el Padrón y son domiciliados los extranjeros que posean estas dos últimas cualidades y, además los menores de edad"*, BOE nº 80, de 3.04.1985. En la Comunidad Autónoma de Cataluña, por ejemplo, el artículo 6.1 del Estatuto de Autonomía prevé que *"als efectes del present Estatut, gaudeixen de la condició política de catalans els ciutadans espanyols que, d'acord amb les lleis generals de l'Estat tinguin veïnatge administratiu a qualsevol dels municipis de Catalunya"*.

⁵³⁶ Según señala J.L. DE CASTRO, *"un poder político será más legítimo cuanto mayor sea la identificación que manifiesten los ciudadanos para con él, y esta identificación casi siempre guarda relación directa con el grado de participación y control que posibilita"*, DE CASTRO RUANO, J.L., *La emergente participación política...*, op. cit., p. 14. En este sentido, J. PUJOL afirmaba, en una Conferencia pronunciada el 12 de julio de 1989, que *"la gent avui dia sent cada vegada més forta la necessitat de posseir una identitat pròpia. Hi ha una innegable tendència forta, inevitable, bona i positiva vers l'universalisme, de vegades -cosa mens desitjable- vers la massificació. Tot aixó només és una cara de la medalla. L'altra és la del desig creixent de l'obtenció d'una pròpia identitat, com ara la del sector cultural"*, PUJOL, J., conferencia pronunciada a l'Españische Kulturinstitut, en PUJOL, P., *Pensar Europa*, Generalitat de Catalunya, Departament de Presidència, Barcelona, 1993, p. 234.

En este contexto, respecto al debate sobre la cuestión de la capacidad del hombre para poder integrarse en uno o varios grupos, S. PETSCHEN concluye que *"la identificación con el grupo puede compartirse con la realidad de un mundo plural (...). En la sociedad que se va llamando ya sociedad mundial debe encontrarse un lugar para todos los grupos humanos con profundas apetencias políticas derivadas, las más de las veces de su cultura, en el seno de una estructura en la que su soberanía no sea completa sino compartida"*, PETSCHEN, S., *La Europa de las...*, op. cit., p. 95.

Un ejemplo patente de la importancia que tiene este tema para las entidades locales y regionales es su inclusión en el 3º punto de la Declaración Final de la Cumbre de las Regiones y Ciudades celebrada en Amsterdam los días 15-16 de mayo de 1997: *"the regional and local authorities are the necessary answer and complement to globalisation and Europeanisation. People find their identity and roots, and a sense of security, in their home regions and localities"*. En el mismo sentido, véase el informe STOIBER/GOMES, doc. CdR 23/97 fin, abril 1997, p. 6.

exterior de estas entidades subestatales para garantizar la defensa de unos valores propios y con el objetivo declarado de mejorar el nivel de vida de los individuos. Esta relación adquiere especial importancia en el ámbito comunitario debido a la intensidad con que éste afecta directamente a los ciudadanos⁵³⁷.

Finalmente, los entes regionales y locales deben contar con unos **órganos propios elegidos directa o indirectamente** por la población que reside en su territorio⁵³⁸. Cabe afirmar que la exigencia de legitimidad democrática se confirma progresivamente como un aspecto fundamental del concepto de ente regional y local en Europa. Así, por ejemplo, ya en el año 1988, el Parlamento Europeo en su resolución sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones preveía, como elemento constitutivo de la noción de entidad regional, "*la elección democrática de las instituciones regionales por la población respectiva*"⁵³⁹. También la Carta Europea de Autonomía Local vincula el concepto de la autonomía local con la existencia de "*Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal*"⁵⁴⁰.

La inclusión de esta característica en la interpretación de los términos "entes locales y regionales" del art. 263 TCE es indiscutible si, como se viene afirmando, se parte de la premisa de que, precisamente, la razón de ser del CdR es constituir una nueva vía de

⁵³⁷ La preocupación por hacer de la construcción comunitaria una realidad más cercana a los ciudadanos y más vivida por ellos ha sido una constante en las CIG de 1991 y de 1996.

⁵³⁸ Según Y. FOUÉRE, "*il ne peut y avoir participation des Régions et des populations régionales aux délibérations et aux décisions à l'intérieur de chacun des Etats de l'Europe sans que chacune de ces régions ne soit dotée d'une Assemblée délibérante élue et d'un organe exécutif chargé d'en appliquer les décisions*", FOUÉRE, Y., "*La participation régionale considerada en tant que moyen de résoudre les tensions infra et inter-étatiques*", en Actes du colloque internationale de Saint Vincent (29 novembre - 2 décembre, 1981), Coll. Recherches européennes et Internationales, Presses d'Europe, 1981, p. 54. La misma reflexión puede realizarse respecto de las entidades locales.

No es necesario que todos los órganos ostenten una legitimidad democrática directa. Lo que sí debe exigirse es que, en última instancia, la acción de los órganos de gobierno del ente regional o local sea susceptible de control por un órgano directamente elegido por la población. En cualquier caso, a este respecto es preciso señalar que, como afirma M. GARCIA PELAYO, "*con arreglo al principio democrático, la auctoritas de un representante es tanto mayor cuanto más inmediata sea la elección*", GARCIA PELAYO, M., Derecho Constitucional..., op. cit., p. 180.

⁵³⁹ Punto 31, resolución de 18 de noviembre de 1988, DOCE C 326, de 19.12.1988.

Véase también a este respecto las diferentes definiciones de región que se aportan en el siguiente apartado del presente estudio.

⁵⁴⁰ Cabe señalar, que al ratificar la Carta, España ha formulado una reserva a esta disposición debido a que las provincias son entes locales que carecen de esta legitimidad democrática **directa** dado que sus órganos son elegidos por los municipios que la integran. El Proyecto de Carta Europea de autonomía regional también incluye dentro del concepto de autonomía regional la necesidad de que estos entes tengan "*elected bodies*".

participación ciudadana en el proceso de adopción de normas comunitarias y reforzar con ello la legitimidad democrática del proceso de integración europea. Como señalaba J. BLANC, primer presidente del Comité, la principal aportación que el nuevo órgano podría suponer para el funcionamiento de la Comunidad Europea es *"l'expérience du terrain. Les collectivités territoriales sont en effet les mieux placées pour mesurer les apports de l'Europe et les expliquer aux citoyens, mais aussi pour faire remonter à Bruxelles les appréciations des populations que les hommes chargés des exécutifs, qu'ils soient régionaux ou locaux, recueillent quotidiennement"*⁵⁴¹. Esta doble función sólo puede cumplirse si se trata de entes que gozan de legitimidad democrática⁵⁴².

Una vez establecidas estas características básicas, cabe plantearse desde una perspectiva general qué puntos permiten diferenciar los entes regionales de los entes locales. Esta aproximación comporta, sin embargo, serias dificultades conceptuales. En efecto, todo intento de dar un contenido concreto a la noción de ente regional o local en el marco de los Estados miembros de la Comunidad Europea se encuentra, como ya se ha señalado, con un gran obstáculo: la heterogeneidad que los caracteriza. Por ello, se ha optado por abordar este tema desde un doble enfoque. En primer lugar, se realiza una aproximación a las principales cuestiones que, desde la década de los setenta, ha planteado el debate sobre la noción de región en Europa. Este estudio aporta datos interesantes a tener en cuenta en el desarrollo actual de las relaciones entre el nivel regional, el local y el estatal. En segundo lugar, se tratan aquellos aspectos que permiten distinguir entre entes regionales y locales.

b) Los principales debates en torno a la noción de región

El concepto de región se ha establecido siempre con objetivos y en contextos muy diversos. Según el marco en el que se sitúe, se dará un contenido u otro a la noción primando,

⁵⁴¹ Entrevista publicada en *7 jours Europe*, nº 150, 24 de mayo de 1994, p. 8.

En el mismo sentido véase DU GRANRUT, C., *L'Europe, le temps...*, op. cit., pp. 187-188.

⁵⁴² A este respecto, cabe añadir que esta última característica es un argumento que apoya la consideración del CdR como órgano de **naturaleza política**.

en cada caso, diferentes aspectos de la misma⁵⁴³. Tampoco aquí se pretende dar una definición general sino únicamente delimitar el concepto dentro de los arts. 263 a 265 TCE⁵⁴⁴.

El término región no siempre ha gozado del protagonismo adquirido en la actualidad⁵⁴⁵. Simplemente, como afirma Y. FOUÉRE, la palabra "Región" "*est devenu un terme commode qui n'a que l'avantage d'être difficilement remplaçable afin d'éviter d'employer d'autres termes en usage pour désigner les groupements humains, institutionnels ou non, comme ceux d'Etat ou de Nation*"⁵⁴⁶. Pero además, la noción de región en Europa incluye realidades muy diversas y mutantes. Según señala C. DU GRANRUT, "*comme toute structure d'organisation des pouvoirs, la Région n'est pas immuable. L'évolution des fondements de la vie économique, les changements sociaux, l'apparition de nouveaux besoins chez les citoyens (...) ont*

⁵⁴³ En este sentido, F. MASSART-PIERARD distingue el concepto de región desde un enfoque sectorial, territorial, estructural y dinámico. El enfoque sectorial llevaría a diferenciar, por un lado, desde una perspectiva "*parcellaire*", la región natural, formada por factores de geografía física, la región económica, objeto de la planificación estatal, la región sociológica, conjunto integrado con vida propia, y la región administrativa y, por otro lado, desde una perspectiva sintética, la región como objeto de planificación territorial, primando los aspectos humanos, geográficos, económicos, etc..., o como región política, identificada con el espacio intermedio entre la vida local y estatal. El enfoque territorial destaca, sin embargo, otros problemas de planteamiento: primero, definir la región como suma de entes locales o como entidad con órganos elegidos directamente por los ciudadanos; segundo, entender la región como estructura tecnocrática, humana o política; tercero, la elección entre el establecimiento de regiones grandes o pequeñas; cuarto, la opción entre una región espontánea, decretada o voluntaria; y quinto, la delimitación del territorio de la región (ésta puede realizarse por un método democrático en el que la población participa en la creación de la entidad regional, o de polarización regional en el que la región se dibuja a partir de un centro neurálgico). El enfoque estructural pone de relieve las opciones que se presentan a la hora de definir el nivel regional, sus instituciones, competencias y funcionamiento. Finalmente, un enfoque dinámico permite establecer relaciones entre la región y otros conceptos como la región-red (red de hombres y lugares, red de flujos, red de ciudades y campo, red de ciudades e industria), la región-polarización, que la concibe como motor económico, cultural, político o urbano, y la región-integración (factor de cohesión). Los aspectos de la región que destacan los diferentes enfoques se interrelacionan y se superponen lo que lleva a la autora a señalar la necesidad de "*une démarche transdisciplinaire (...) qui s'appuie sur les différentes disciplines s'intéressant à la région, mais qui les transcende toutes*", MASSART-PIERARD, F., *Pour une doctrine...*, op. cit., p. 160.

S. PETSCHEN adopta una perspectiva similar al analizar "*la realidad actual de la región en Europa Occidental*". El autor diferencia, el estudio de la región como *entidad física y demográfica, como realidad política, como ámbito cultural y como marco económico*, PETSCHEN, S., *La Europa de las...*, op. cit., pp.61-107.

⁵⁴⁴ Esta parece la postura más realista porque, como señala C. DU GRANRUT refiriéndose al concepto de región, "*définir c'est souvent sous-entendre un objectif*", DU GRANRUT, C., *Europe, le temps...*, op. cit., p. 31.

⁵⁴⁵ Sirvan de ejemplo las reservas que el Presidente de la Generalitat de Catalunya, J. PUJOL ha manifestado reiteradamente en sus discursos desde 1985 a la hora de aplicar el apelativo de región a Cataluña, a la que califica como una "*nación dentro de España*", PUJOL, J., *Pensar Europa*, op. cit., pp. 24, 83, 113.

⁵⁴⁶ FOUERE, Y., "La participation régionale, considérée...", op. cit., p. 53. También, en este sentido, PETSCHEN, S., *La Europa de las...*, op. cit., p. 28.

*profondément changé l'idée que l'on peut se faire de la Région et de son rôle*⁵⁴⁷. En Francia, por ejemplo, la noción de región tuvo durante mucho tiempo un contenido más bien peyorativo como instrumento de posturas muy conservadoras partidarias del Antiguo Régimen⁵⁴⁸. Posteriormente, la región ha sido considerada como un instrumento al servicio del Estado⁵⁴⁹. Los primeros debates generalizados en torno a la región en Europa están marcados por la necesidad de llevar a cabo políticas de reordenación del territorio que permitieran homogeneizar el nivel de desarrollo económico. La región aparece así como el parámetro adecuado para estudiar la potencialidad económica de un determinado territorio y deberá englobar una población, recursos e infraestructuras suficientemente significativos desde un punto de vista económico.

Es a lo largo de los años setenta y sobre todo en la década de los ochenta⁵⁵⁰, cuando la palabra región *"s'est peu à peu imposé, bénéficiant d'une référence positive par son association quasi-systématique aux termes décentralisation et démocratie"*⁵⁵¹. A partir de este momento se asiste a una tendencia general cada vez más favorable a la regionalización como forma de organización territorial del Estado⁵⁵². Ahora bien, esta evolución se verá pronto

⁵⁴⁷ DU GRANRUT, C., *Europe, le temps...*, op. cit., p. 31.

⁵⁴⁸ Véase RANGEON, F. "Le pouvoir régional", op. cit., p. 66; LOUGHLIN, J., "Federalismo, Regionalismo y UE", en Arenilla, M., Loughlin, J., Toonen, T. (Eds.), *La Europa de las regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada, Granada, 1994, pp. 38-39.

Según J. PUJOL, también el federalismo alemán es el resultado de ese concepto negativo de las estructuras regionales: *"els aliats varen imposar el federalisme a la República Federal havent cregut que era una manera d'afeblir la futura República Federal"*, PUJOL, J., Conferencia pronunciada en el Spanische Kulturinstitut, 12 de julio de 1989, reproducida en PUJOL, J., *Pensar Europa*, op. cit., p. 229.

⁵⁴⁹ Esta afirmación también es aplicable a los entes locales.

⁵⁵⁰ No será hasta la reforma de la Política Regional Comunitaria llevada a cabo en 1988 que las regiones adquieren el estatus de interlocutor directo de la Comisión en este ámbito. Véase el apartado dedicado a la Política Regional Comunitaria en el Capítulo I del presente estudio.

⁵⁵¹ RANGEON, F. "Le pouvoir régional", op. cit., p. 67.

⁵⁵² Se entiende por regionalización *"l'action menée au sein de l'État et par l'État pour mettre en place, à un échelon territorial régional, des institutions et des compétences qui peuvent être déconcentrées ou décentralisées"*, MAZERES, J.A., "Région, régionalisme, régionalisation", en *Journées d'Etudes de la Section languedocienne de l'IFSA. La Région en question?* (23-24 de mayo, 1977), Institut Français de sciences administratives, CUJAS, París, 1978, p. 29.

Este proceso ha sido alentado tanto por la Comisión, dentro del marco de la PRC en el que se evoluciona hacia un diálogo directo con las entidades regionales (véase capítulo I), como por el Parlamento Europeo que desde mediados de los años ochenta aprueba varias resoluciones en este sentido. Véase, por ejemplo, la resolución *"sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et sur les résultats de la conférence des régions"*, de 13 de abril de 1984, DOCE C 127, de 14.05.1984, pp. 240-242; o la resolución sobre la política regional comunitaria y el papel

enfrentada al regionalismo entendido como afirmación positiva de una identidad nacional frente al Estado⁵⁵³. D. DE ROUGEMONT definía la región como "*l'aire des communes fédérées*"⁵⁵⁴ esencial para asegurar su eficacia, y como una necesidad impuesta por la propia naturaleza humana alternativa al Estado-Nación símbolo de la muerte y la destrucción. El enfrentamiento Región/Estado-Nación⁵⁵⁵ ha sido una de las constantes del concepto de región defendido por ciertos sectores de la doctrina partidarios de un regionalismo radical que culminaría, en sus posturas más extremas, con la creación de un Estado Federal europeo en el que "*les unités composantes ne seraient plus les états nationaux, mais des *Grandes Régions**"⁵⁵⁶. La región

de las regiones, de 18 de noviembre de 1988, en la que figura como anexo la propuesta de una Carta europea de la regionalización, DOCE C 326, de 19.12.1988, pp. 296-301.

Sobre el proceso de regionalización, véase, entre otros, GOLDSMITH, M., "Europa y las Regiones: Europa y las ciudades", en Arenilla, M., Loughlin, J., Toonen, T. (Eds.), *La Europa de las regiones...*, op. cit., p. 177; ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., *Le pouvoir régional...*, op. cit., pp. 14-19.

La tendencia ha sido la contraria en Irlanda y en el Reino Unido. En estos Estados, los gobiernos locales y regionales se conciben, en todo caso como "*fournisseurs de services*" pero no como instrumentos de democracia local, vid. ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., *Le pouvoir régional...*, op. cit., pp. 18-19. Sobre la progresiva pérdida de competencias del gobierno local en el Reino Unido durante estos años, véase también STEWART, J., "El gobierno local en el Reino Unido", en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las Democracias avanzadas*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1996, pp. 107-194. Para un visión general de la cuestión en Irlanda, HOLMES, M., REESE, N., "Regions within a Region: The Paradox of the Republic of Ireland", en Jones, B., Keating, M., (Eds.), *The European Union and...*, op. cit., pp. 231-246.

⁵⁵³ F. MASSART-PIERARD señala que "*le processus régional est à la fois descendant (régionalisation) et ascendant (régionalisme) (...) le régionalisme exprime un besoin interne de prendre en charge ses propres problèmes économiques, urbains, culturels, administratifs et politiques*", MASSART-PIERARD, Fr., *Pour une doctrine...*, op. cit., p. 19.

F. MORATA señala también, respecto al caso español, que si "*el principal objetivo del proceso de descentralización residía en la necesidad de ofrecer una fórmula aceptable de integración de Cataluña y el País Vasco en el nuevo Estado democrático (...) los mecanismos de acceso al autogobierno diseñados por la Constitución facilitaron la rápida generalización de las demandas de autonomía, ante la sorpresa de las élites políticas centrales*", vid. MORATA TIERRA, F., "El Estado de las autonomías y las estrategias regionales en la Europa de los 90", en Arenilla, M., Loughlin, J., Toonen, T., (Eds.), *La Europa de las Regiones...*, op. cit., p. 151.

Sobre estas cuestiones véase también CHEVALLIER, J., "La réforme régionale", en Chevallier, J., Rangeon, F., Sellier, M., *Le pouvoir...*, op. cit., pp. 109-115; DAYRIES, J.J., DAYRIES, M., *Que sais-je? La Régionalisation*, Presses Universitaires de France, 3ª ed., París, 1986.

⁵⁵⁴ DE ROUGEMONT, D., *L'avenir est notre affaire*, Passim, París, 1977, pp. 277- 288.

⁵⁵⁵ En este contexto, cabe señalar que, según J.W. LAPIERRE, "*l'Etat-nation est la forme d'organisation politique inventée par l'Europe moderne et ses bourgeoisies depuis la Renaissance. Le pouvoir politique centralisé et souverain s'y exerce, par son appareil administratif, judiciaire, fiscal, militaire scolaire, sur une société caractérisée par l'unité de territoire, l'unité du marché et la monnaie, l'unité de langue et de culture, de mémoire collective et d'imaginaire social. Une telle unité définit l'idée moderne de Nation*", LAPIERRE, J.W., "La crise de l'Etat-Nation", en *Le Croquant*, nº 10, 1991, pp. 5-6.

⁵⁵⁶ CHITI-BATELLI, A., "La participation des régions à l'intégration européenne", en *Actes du colloque international de Saint Vincent* (29 novembre - 2 décembre, 1981), op. cit., p. 42.

Para estos autores, el Estado-Nación está en crisis, siendo superado supranacionalmente, por la necesidad de

se concibe así como el nivel ideal de organización política democrática.

Esa presentación de la región como "rival del Estado-Nación" es un elemento importante en las relaciones entre estos dos sujetos y un factor determinante en las reticencias manifestadas por algunos Estados miembros a aumentar las expectativas de crecimiento de la identidad regional en el ámbito comunitario⁵⁵⁷. Desde esta perspectiva, es un parámetro a tener en cuenta en el estudio del CdR⁵⁵⁸. Este enfrentamiento latente es precisamente una de las causas, aunque no la única, que favorecieron la introducción de representantes de los entes locales entre los miembros del Comité⁵⁵⁹. Por este motivo, algunos han descrito la coexistencia entre regiones y municipios en el seno del Comité, como una imposición que disminuye la capacidad de acción del nuevo órgano⁵⁶⁰. En definitiva, también las relaciones entre entes

proseguir con el proceso de integración económica y la globalización de las relaciones internacionales e internamente, por la descentralización y la reaparición de nacionalismos. Véase, entre otros, LAPIERRE, J.W., "La crise...", op. cit., pp.5-13; cifr. J. BUCHMANN en Massart-Pierard, Fr., Pour une doctrine..., op. cit., pp. 6-7; MARTINI, G., "Il processo de regionalizzazione fenomeno europeo", en Il ruolo delle regioni in un'Europa Federale, Movimiento Europeo, pp. 37-39.

⁵⁵⁷ Vid. en este sentido, TOONEN, A.J.T., "La Europa de las Administraciones: los retos del 92 (y en adelante)", en Arenilla, M., Loughlin, J., Toonen, T., (Eds.), La Europa de las regiones..., op. cit., p. 22.

⁵⁵⁸ Tal vez, no tanto por su contenido, cuanto por el clima de tensión que evidencia. Como señala J. LOUGHLIN, mientras que "los federalistas hamiltonianos y los regionalistas moderados estaban dispuestos a trabajar en el sistema existente para cambiarlo de forma ascendente(...) los federalistas integrales y los regionalistas radicales pretendían rechazar completamente el sistema", en LOUGHLIN, J., "Federalismo, Regionalismo y...", op. cit., p.45.

C. DU GRANRUT advierte, sin embargo, sobre los peligros de un regionalismo exacerbado puesto que la región "n'est ni la garantie de la liberté individuelle, ni le rempart de la Démocratie (...) De même qu'un pouvoir centralisé n'est pas forcément tyrannique, un pouvoir décentralisé n'est pas forcément l'assurance de la liberté responsable", DU GRANRUT, C., Europe, le temps..., op. cit., p. 41.

Sobre estas cuestiones, véase también BRANCIARD, M., "L'Europe des...", op. cit., pp. 40-41; OLIVESI, C., "L'avenir du binôme...", op. cit., pp. 164-166.

⁵⁵⁹ A este respecto cabe recordar que, en primer lugar, un órgano de composición exclusivamente regional era irrealizable en la práctica porque no todos los Estados miembros tienen regiones y, en segundo lugar, la presencia de los municipios en el Comité constituye un elemento fundamental para garantizar la legitimidad democrática del nuevo órgano y, por tanto, de la Comunidad.

Como afirma A. MANGAS, "en algunas ocasiones las regiones se consideran portadoras en monopolio de la identidad -al parecer la única- de los pueblos. Frente a este [imperialismo emergente] en algunas regiones de la Comunidad (...) los Estados han querido dar un juego moderador a los municipios", MANGAS MARTIN, A., "Aspectos jurídico-institucionales...", op. cit., p. 192. En el mismo sentido, F. PEÑA DIEZ señalaba que "la pretensión de ciertos representantes políticos de que sólo las Comunidades Autónomas estén representadas en el futuro Comité de las Regiones (...) está olvidando que Europa no es sólo la Europa de las Regiones, sino que es también la Europa de los Pueblos y de las Ciudades", cifr. PEÑA DIEZ, F., en Arenilla, M., Loughlin, J., Toonen, T., (Eds.), La Europa de las regiones..., op. cit., p. 14. Véase también DELOIRE, P., "Le Comité des Régions: quelle place...", op. cit., p. 34; GUTIERREZ ESPADA, C., "El sistema institucional de la Unión Europea y la CIG de 1996", en GJCE, Serie D-26, 1996, pp. 162-163.

⁵⁶⁰ Según J. PUJOL, "és evident que les ciutats tenen i tindran a Europa una importància cabdal (...) però no és menys evident que les ciutats tenen una naturalesa diferent de la de les regions, mecanismes d'acció diferents, objectius

regionales y locales mantienen una cierta tensión⁵⁶¹.

En el contexto que ahora se plantea, el concepto de región debe enmarcarse, sin embargo, en la perspectiva de entidad que se integra en la estructura territorial de un Estado miembro. Según la redacción actual del Tratado, es precisamente esa condición la que permite el acceso al Comité como órgano comunitario. Como afirmaba P. MARAGALL, Presidente del CdR de marzo de 1996 a diciembre de 1997, al plantearse las perspectivas futuras del nuevo órgano, "*nuestro empeño en obtener más poder a nivel nacional y europeo no debería interpretarse equivocadamente. No se trata de un movimiento que desafíe la existencia del Estado-Nación, sino que intenta hacerlo funcionar, (...) con más eficacia, evitando una centralización excesiva y garantizando que el ciudadano comprenda por qué y por quiénes se toman las decisiones*"⁵⁶². Estas reflexiones se encuentran dentro de la tendencia europea dominante que no es la de sustitución del Estado por la región sino, más bien, la de reestructuración interna del Estado⁵⁶³. Como afirma S. BOISIER, se trataría en todo caso de

diferents, que aquesta cohabitació que s'ens vol imposar serà -ja tenim algunes experiències no gaire positives en aquest aspecte- un element de neutralització", PUJOL, J., Conferencia sobre la Europa de las regiones, 29 de octubre de 1992, en PUJOL, P., *Pensar Europa*, op. cit., p. 479. En el mismo sentido, en el debate posterior a la Comparecencia del Presidente del Gobierno, Sr. GONZALEZ MARQUEZ, en el Pleno del Congreso de los Diputados, 17 de diciembre de 1991, para informar sobre la Cumbre del Consejo Europeo de Maastricht, algunos diputados mostraron su oposición a la coexistencia de entes locales y regionales en el seno del CdR señalando que "*cada ente tiene su ubicación correspondiente y ambos no pueden estar unidos en la defensa de sus propios intereses que, en muchos casos, no son iguales ni idénticos*", Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 15, IV Legislatura, p. 7793. Véase también, JARDIR, A.J., "Du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales vers la reconnaissance institutionnelle des régions", en Régions d'Europe, nº 10, 1995, p. 17.

⁵⁶¹ En este sentido, J. BLANC afirmaba que "*le Comité des régions de l'Union européenne sera utile, à condition qu'il ne soit pas paralysé par des attitudes différentes des régions, départements ou communes*", entrevista publicada en 7 Jours Europe, nº 134 (17 de enero de 1994), p. 3.

⁵⁶² Entrevista publicada en Regiones y Ciudades de Europa, Boletín del Comité de las regiones, nº8 (junio 1996), p.1.

⁵⁶³ M. KEATING afirma "*the Nation-State may not be about to disappear, but it is certainly being transformed, increasingly penetrated by supranational and subnational influences*", KEATING, M., "Europeanism and...", op. cit., pp.11-12.

En este sentido se pronuncia también M. GIRAUD como Presidente de la *Association des Maires de France*, al señalar que "*contrairement à l'idée qui consisterait à opposer les Etats, l'Europe et les collectivités décentralisées, il convient d'affirmer que seule une démarche renforçant chacun de ces niveaux (...) peut permettre de conjurer le souci légitime de participation des citoyens à la définition de leur cadre de vie et la volonté d'organiser un espace culturel, économique et social de dimension européenne*", GIRAUD, M., "La Commune, lieu du pouvoir", en Les enjeux de l'Europe, L'Europe des Communes, nº 2, 1990, p.25.

Véase también, entre otros, ALDECOA LUZARRAGA, F., "En busca de un pacto político en favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas", en Pérez González, M. (Dir.), Mariño Menéndez, F., Aldecoa Luzárraga, F., *La acción exterior...*, op. cit., p. 317; CONSTANTINESCO, V., "Comunidades Europeas, Estados, Regiones...", op. cit., p. 12; DE CASTRO RUANO, J.L., *La emergente participación política...*, op. cit.,

una evolución hacia el Estado moderno "*inteligente*"⁵⁶⁴, en el que los entes subestatales adquieren nuevas competencias y una cierta autonomía, pero que sigue teniendo el papel protagonista en la esfera comunitaria⁵⁶⁵. En definitiva, puede dibujarse un escenario a cuatro niveles: Comunidad Europea, Estados miembros, poderes regionales y colectividades territoriales subregionales o locales, donde los dos últimos son explícitamente reconocidos dentro de la estructura institucional comunitaria a partir de la creación del CdR⁵⁶⁶.

c) La diferencia entre entes regionales y locales en el seno del Comité

A continuación, lo que se pretende es examinar hasta qué punto existen, actualmente, algunos elementos que, considerados objetivamente y de manera general, son indispensables para poder hablar de entes regionales y permiten diferenciarlos de los entes locales en el estudio del CdR.

Según la Comisión, "*los Estados miembros, por razones a menudo históricas tienen estructuras regionales muy diversas en organización y carácter político. Estas estructuras competen exclusivamente a los Estados miembros. Por lo tanto, la Comisión no tiene la intención de fijar una definición comunitaria del concepto de región*"⁵⁶⁷. Desde esta perspectiva, cabe afirmar que el concepto de región tiene un contenido esencialmente

p. 13.

⁵⁶⁴ Según este autor, "*se trata de un Estado que comprende su propia estructura territorial como estructura sistémica en la cual las partes interactúan entre sí e interactúan además cada una de ellas con el todo*", BOISIER, S., "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 41, 1995, p. 20. En el mismo sentido, véase HOOGHE, L., "Les relations intergouvernementales à l'intérieur...", op. cit., p. 23.

⁵⁶⁵ Como afirma J. LOUGHLIN, "*más bien estamos ante una nueva forma de Estado nación que es cualitativamente distinta a la de los Estados de, digamos, 1940*", LOUGHLIN, J., "Federalismo, Regionalismo y...", op. cit., p.47.

⁵⁶⁶ En este sentido, véase ENGEL, C., "Rapport Général...", op. cit., p.46; FERNANDEZ-CASTAÑO, E., "El Comité de las Regiones...", op. cit., p. 346; MANGAS MARTIN, A., "Aspectos jurídico-institucionales...", op. cit., pp.192-193; MARTINI, G., "Il processo...", op. cit., p.41; MAZERES, J.A., "Région, regionalisme,..." , op. cit., pp. 31-88; PETSCHEN, S., *La Europa de las...*, op. cit., p. 260; QUERMONNE, J.L., "L'Europe des régions" en *Bulletin du Centre Européen de la Culture, Naissance de l'Europe des régions XII, Année nº 2, 1967-1968*, p.33.

⁵⁶⁷ Respuesta del Sr. MILLAN, en nombre de la Comisión, a la pregunta escrita nº 858/92 del eurodiputado Sr. C. ROBLES PIQUER, sobre "*las condiciones que ha de reunir una determinada unidad territorial, dentro de los Estados miembros, para ser considerada como una Región y poder, por ejemplo, enviar representantes a ese Comité*", DOCE C 274, de 22 de octubre de 1992 pp. 48-49.

contingente, ya que varía en función del sistema de organización territorial de cada Estado miembro⁵⁶⁸. Pero esta situación es también predicable de los entes locales. Ahora bien, cabe recordar que, en el presente estudio, no se pretende llegar a una definición absoluta del término región, sino únicamente establecer si existe algún criterio que permita calificar a los entes presentes en el Comité como entes regionales o entes locales y señalar, en su caso, las matizaciones que sean necesarias.

El análisis de las diferentes definiciones que, a lo largo de los años, se han realizado del término "región" en Europa lleva a la conclusión de que resulta muy difícil dar un concepto de la misma que no sea absolutamente general⁵⁶⁹. Los IX Estados Generales del Consejo de Ciudades y Regiones de Europa, celebrados en Londres los días 16-18 de julio de 1970, proponían la división de los Estados miembros de la Comunidad Europea, pequeños y grandes, en regiones "*di dimensioni sufficienti, che avranno la loro propria amministrazione, le loro proprie competenze e risorse finanziarie e un'Assemblea eletta dalla loro popolazione, capaci di prendere tutte decisioni in materia di sviluppo economico e di pianificazione del territorio*"⁵⁷⁰. Si se analiza esta definición, pueden diferenciarse tres factores principales en el concepto de región:

1- La dimensión territorial

⁵⁶⁸ En este sentido, NIGOUL, C., "La problématique de la participation régionale au niveau des Etats et des organisations internationales", en *Actes du Colloque International de Saint-Vincent* (29 novembre - 2 décembre, 1981), Coll. Recherches européennes et Internationales, Presses d'Europe, 1982, p.13.

M. VAUCHER distingue cuatro situaciones distintas en función del "*statut et le degré d'autonomie dont elles jouissent en droit interne*":

- los Estados unitarios en los que "*l'échelon régional n'est qu'un niveau d'administration déconcentré dénué de la personnalité juridique (...) ou un organisme spécialisé dans la planification régionale*"
- los Estados descentralizados en los que existen "*collectivités publique régionales actives qui disposent de la personnalité juridique et d'une certaine autonomie administrative et financière, sans toutefois bénéficier de compétences législatives*"
- los Estados regionalizados cuyas colectividades regionales disponen de autonomía legislativa garantizada por la Constitución
- los Estados federales

Vid. VAUCHER, M., "Réalité juridique de la notion...", op. cit., p. 527.

⁵⁶⁹ Hoy en día es necesario admitir una noción de región lo suficientemente amplia para incluir posturas distintas, aunque no forzosamente contradictorias, como la que identifica regiones con entidades histórica y culturalmente homogéneas (vid. PUJOL, J., *Pensar Europa*, op. cit., 1993, pp.115,125.) o las que conciben las regiones, desde un punto de vista práctico, como niveles de gobierno más eficaces para gestionar intereses específicos (cifr., entre otros, DE GRAAF-NAUTA, D.Y.W., en *Estudios sobre la Carta Europea...*, op. cit., p. 41).

⁵⁷⁰ Declaración final de los IX Estados Generales del CMRE que figura como Anexo en *Il ruolo delle regione in un'Europa Federale*, Movimiento Europeo, p. 153.

2- La necesidad de una cierta autonomía que se deriva de la existencia de una administración, unas competencias y unos recursos financieros propios.

3- La legitimidad democrática, dado que las decisiones deberán adoptarse por una Asamblea elegida por los ciudadanos de la región.

Ahora bien, estas características no permiten individualizar la región respecto de los entes locales. Es necesario buscar algún elemento adicional.

El Parlamento Europeo en el proyecto sobre una "Carta comunitaria de la regionalización" define las regiones como "*un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico*"⁵⁷¹. Este proyecto presenta a las regiones como instancias democráticas próximas a los ciudadanos. M. VAUCHER define las regiones de la Comunidad como "*les collectivités territoriales de plus grande taille. C'est-à-dire des entités infra-étatiques chargées des tâches d'administration publique dotées de la personnalité juridique et d'organes représentant les intérêts régionaux*"⁵⁷². Según S. PETSCHEN, el concepto más adaptado a la noción de Región en el contexto europeo actual es el que recoge el art. 2.2 de los Estatutos de la ARE:

*"El término "Región" engloba, por principio, a las colectividades existentes en el nivel inmediatamente inferior del Estado Central y dotadas de una representación política ejercida por un Asamblea regional electa"*⁵⁷³.

Estas últimas definiciones aportan un dato más que permite establecer una separación entre lo que se consideran entidades regionales y el resto de entidades subestatales.

Se consideran como entidades regionales aquellas que, además de cumplir con las características señaladas anteriormente, constituyen el nivel de organización territorial

⁵⁷¹ Carta comunitaria de la regionalización que figura como Anexo de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones, de 18 de noviembre de 1988, DOCE C 326, de 19.12.1988, p. 396.

⁵⁷² VAUCHER, M., "Réalité juridique de la notion...", op. cit., p.526.

Parecida es la definición que ofrece C. DU GRANRUT "*la Région se définit comme une collectivité territoriale à taille indéterminée qui se situe en dessous de l'Etat et qui participe à la gestion du territoire national par les moyens appropriés qui lui sont dévolus et dont ses organes élus sont responsables*", DU GRANRUT, C., Europe, le temps..., op. cit., p. 40. También, MARTINI, G., "Il processo...", op. cit., p. 40.

⁵⁷³ PETSCHEN, S., La Europa de las..., op. cit., p. 28.

inmediatamente inferior al Estado⁵⁷⁴. Ésta es también la postura adoptada en el informe STOIBER/GOMES al afirmar que *"el concepto de "región" designa una entidad de carácter político y territorial que se encuentra justo debajo del nivel nacional y que dispone de un gobierno con competencias propias. Puede considerarse como el nivel en que se puede tratar adecuadamente un problema social a nivel "supralocal", y para el que el nivel nacional o supranacional no sería adecuado"*⁵⁷⁵. Por el contrario, la Declaración Mundial sobre la Autonomía local, adoptada por la IULA en junio de 1993, establece que *"el gobierno local, como parte integrante de la estructura nacional, es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos"*⁵⁷⁶.

Los entes locales y regionales se definen, de manera global, como dos niveles de gobierno que se sitúan entre los ciudadanos y el Estado⁵⁷⁷. Aunque éste es el criterio que, de forma general, se adoptará en el presente trabajo para diferenciar entre los entes locales y regionales presentes en el CdR, es preciso matizarlo con algunas consideraciones previas.

En primer lugar, debe afirmarse que existen diferencias cualitativas importantes entre los entes "regionales" que cumplen todas las características de la definición recogida en los Estatutos de la ARE. Como señala M. GARCIA PELAYO, *"la descentralización territorial puede tomar estas dos formas: a) La descentralización puramente administrativa, que puede tener como sujetos a los municipios y provincias y a las mancomunidades de ambos. b) La descentralización regional, que se caracteriza no sólo por su ámbito territorial, sino sobre todo porque cada región o país posee su propio Estatuto y extiende su competencia a la esfera*

⁵⁷⁴ En este sentido, el art. 3.1 del Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Regional se refiere a los entes regionales como aquellos *"being administratively placed between central government and local authorities"*, doc. Anexo a la Recomendación 34 (1997) sobre el Proyecto de Carta Europea de autonomía regional.

⁵⁷⁵ Doc. CDR 23/97 fin, abril de 1997, p. 10.

⁵⁷⁶ Declaración adoptada por el Consejo de IULA reunido en Toronto, 13/17 de junio de 1993, en <http://www.cuapp.udel.edu/iula>, 14.07.1997. Este texto se basa asimismo en la Declaración Mundial sobre Autonomía Local que había sido adoptada por el Congreso Mundial de la IULA en 1985 en Río de Janeiro. En ambos casos, la naturaleza estrictamente local de las entidades que componen la Organización que las ampara permite puntualizar algo más el carácter de las entidades que constituyen su objeto.

⁵⁷⁷ En estos términos se pronuncian ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., *Le pouvoir régional...*, op. cit., p. 11.

legislativa y gubernamental"⁵⁷⁸. Desde esta perspectiva, pueden diferenciarse aquellas "regiones" (Länder, Comunidades Autónomas, etc...) cuyos órganos ostentan competencias legislativas, del resto de entidades regionales y locales que carecen de este poder⁵⁷⁹. Para A. DELCAMP, en algunos Estados miembros, existen tres niveles de colectividades territoriales: las locales, las regionales y un nivel intermedio. Este autor considera que las entidades regionales son aquellas que tienen una naturaleza diferente porque sus competencias son consecuencia de "*un véritable pacte indissociable de la constitution, lequel détermine dans le texte fondamental lui-même les compétences respectives de l'Etat fédéral ou central d'une part, et les collectivités territoriales fédérées ou autonomiques de l'autre*"⁵⁸⁰. El proceso de integración comunitaria no afectará con la misma intensidad a unas que a otras, lo que podría tenerse en cuenta en el momento de plantearse el carácter de su participación como miembros del CdR⁵⁸¹.

Según la definición de los Estatutos de la ARE, se consideran como entidades regionales algunas colectividades que, siguiendo la clasificación de A. DELCAMP,

⁵⁷⁸ GARCIA PELAYO, M., Derecho Constitucional..., op. cit., p. 243. En el mismo sentido, véase MASSART-PIERARD, Fr., Pour une doctrine..., op. cit., pp.79-95 .

⁵⁷⁹ Aunque estas entidades "regionales" tampoco son homogéneas, en todo caso las diferencias entre ellas serán cuantitativas no cualitativas. Como afirma E. MITJANS, "*lo decisivo es el grado de poder político, la autonomía que tenga, ya sea la Comunidad Autónoma, el Estado federado o la región, no cómo se haya realizado la distribución o cómo haya sido el pacto federal, si es que ha habido pacto alguno (...) Lo que cuenta no es tanto como se define la estructura del Estado -federal, regional o autonómica- sino el alcance de las decisiones que puedan tomar las instancias territoriales*", MITJANS, E., "El Estado...", op. cit., p. 260. Véase también pp. 251-252.

⁵⁸⁰ Estos entes no sólo ostentan un poder reglamentario sino también un poder legislativo propio para actuar en el marco de estas competencias. Según este autor, "*dans la forme la plus achevée des Etats non unitaires, ce sont précisément les collectivités fédérées ou autonomiques qui jouent vis-à-vis des collectivités décentralisées le rôle que jouent vis-à-vis de ces mêmes collectivités l'Etat central dans l'Etat unitaire*", DELCAMP, A. (Dir.), Les collectivités décentralisées..., op. cit., pp.11-13. También en este sentido, LOJENDIO E IRURE, I. M., "Autonomía y consenso", en Trujillo, G. (Coord.), Federalismo y Regionalismo, Instituciones políticas, CEC, Madrid, 1979, p. 74.

En estas diferencias se fundamenta también la distinción entre autonomía política y autonomía administrativa aunque, como señala C. VIVER I PI-SUNYER, "*la frontera entre ambos es difícil de determinar*", véase VIVER PI-SUNYER, C., Las Autonomías políticas, IEE, Madrid, 1994, p. 30.

J. FERRANDO basaba la distinción entre Estado federal, unitario y regional en el hecho de que en el primero, los Estados-miembros "*gozan de autonomía legislativa y constitucional*", en el segundo, los entes subestatales todo lo más son autárquicos, es decir, únicamente disponen de "*una potestad reglamentaria ejercida en nombre propio para el cumplimiento de fines públicos*" y, en el tercero, las regiones disponen de autonomía lo que implica que tienen la potestad "*de promulgar leyes en sentido material*", vid. FERRANDO BADIA, J., "La Región y el Estado Regional", en Trujillo, G. (Coord.), Federalismo y Regionalismo, op. cit., pp. 335-341.

⁵⁸¹ En este sentido, SOBRINO HEREDIA, J.M., "Principio de subsidiariedad y participación...", op. cit., p. 92.

corresponderían al nivel intermedio⁵⁸². Algunos de estos entes son considerados además, por el ordenamiento jurídico del Estado al que pertenecen, como entes territoriales de naturaleza local. Sería el caso, por ejemplo, de los "condados" suecos, que como afirma Y.J.D. PEETERS, "*sont considérés comme des collectivités locales et leurs attributions générales découlent du même fondement juridique que celui qui régit les municipalités: la loi sur les collectivités locales*"⁵⁸³. Otro tanto sucede con los condados ingleses, galeses y la regiones escocesas⁵⁸⁴. En estos casos, si bien por un lado, tanto unos como otros han sido admitidos como miembros de la ARE, lo que constituye un argumento a favor de considerarlos entidades que personifican intereses de carácter regional, por otro, la directiva del Consejo 94/80, "*por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales*", en su Anexo I, al señalar lo que "*A los efectos de la presente Directiva se entenderá por ente local básico*"(art. 2.1), incluye como tales los "*counties in England; county boroughs and communities in Wales; regions and Islands in Scotland*"⁵⁸⁵.

⁵⁸² A este respecto, cabe señalar que la propia ARE, en su Declaración sobre el Regionalismo en Europa, adoptada por la Asamblea General en la reunión de Basilea, en diciembre de 1996, da una definición de Región más parecida a la señalada por DELCAMP. Según el art. 1 de la Declaración, "*la Región es el Ente Público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político. La Región encuentra su reconocimiento en la Constitución o en la ley la cual garantiza la autonomía de la Región, su identidad, sus competencias y su forma de organización. La Región estará dotada de Constitución propia, de un Estatuto de Autonomía u otra ley, que formarán parte del ordenamiento jurídico estatal al más alto nivel, estableciendo, al menos, su organización y competencias. La modificación del estatus de la Región no puede realizarse sin su participación. Las Regiones podrán tener estatus diferentes, dentro de un mismo Estado, en consonancia con sus particularidades históricas, políticas, sociales o culturales. La Región expresa una identidad política propia, susceptible de configurarse políticamente de formas muy diversas, correspondiendo a la voluntad democrática de cada región adoptar la forma de organización política que prefiera. La Región dotará a su Administración de personal así como de un patrimonio propio y adoptará sus símbolos de representación*". Este es el concepto de región hacia el que, según la ARE, debería tender la regionalización en Europa.

⁵⁸³ PEETERS, Y.J.D., "Régionalisme et autonomie locale en Scandinavie", en *Europe des Régions*, nº 7, 1993, p. 32.

⁵⁸⁴ Sobre la naturaleza de estos entes véase, STEWART, J., "El gobierno local en...", op. cit., pp. 107-194. Ahora bien, tras la instauración del Parlamento escocés y las Asambleas de Gales e Irlanda del Norte, estos entes dejan de ser el primer nivel de gobierno por debajo del Gobierno del Estado. Sobre estas cuestiones véase, OLIVERAS, N. "Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: la nueva organización territorial del poder", y BRIDGE, J.W., "Nuevos procesos de descentralización en Europa: El Reino Unido", ambos en Aparicio, M.A. (Dir.), *La Descentralización y el Federalismo...*, op. cit., pp. 209-257.

⁵⁸⁵ Directiva del Consejo de 19 de diciembre de 1994, DOCE L 368, de 31.12.1994, p. 44.

En definitiva, resulta imposible establecer una línea continua claramente definida que permita diferenciar los entes regionales y locales de los Estados miembros en dos grupos más o menos homogéneos. Ahora bien, es necesario tener en cuenta que, como señala J. MIR BAGO, "el gobierno regional responde a unas necesidades, objetivos y características muy distintos a los del gobierno local (...). Región y municipio tienen en común el hecho de ser elementos de descentralización del Estado; más allá de este elemento común, unas y otras entidades deben jugar papeles muy distintos de representación y gestión de los asuntos públicos y respectivos"⁵⁸⁶. Cualquier estudio sobre el CdR debe aceptar como punto de partida la heterogeneidad que caracteriza los intereses que legitiman su presencia en la estructura comunitaria⁵⁸⁷. En este sentido, aunque en el siguiente apartado se clasifiquen los entes presentes en el CdR como entes regionales o como entes locales, la aplicación de estos criterios uniformes no debe ni puede eclipsar la diversidad de los entes subestatales de los Estados miembros.

2. El equilibrio entre entes locales y regionales

El art. 263 TCE dispone la creación de un "Comité de las Regiones". Ahora bien, a pesar de que en su denominación sólo se haga referencia a las "regiones", el Tratado prevé la coexistencia de entes locales y regionales en el seno del nuevo órgano⁵⁸⁸. Según J. DIEZ-HOCHLEITNER, el Comité es un órgano de naturaleza "híbrida pues estará compuesto por

⁵⁸⁶ MIR BAGO, J., Comentarios a la ponencia de P. Sadram, "El Gobierno local en Francia", en Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las Democracias avanzadas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1996, p 96.

⁵⁸⁷ Como afirma A. MANGAS, las diferencias entre los sistemas de organización político-administrativa de los Estados miembros, exige "reconocer que el Comité de las Regiones tiene una composición heterogénea", MANGAS MARTIN, A., "Los órganos auxiliares. Medios...", op. cit., op. cit., p. 140.

⁵⁸⁸ A este respecto, la Carta de las ciudades europeas, adoptada en Bolonia el 24 de noviembre de 1995, exigía que la reforma del Tratado de Maastricht incluyera la modificación del nombre del Comité "so as to recognise the role of local authorities (...) throughout the Treaty, the term "Committee of the Regions" shall be replaced by the term "Committee of the Regions and Local Authorities", Eurocities' contribution towards the revision of the Treaty of European Union: A Charter of the European cities, punto 10, The Cities' Proposals for a more effective European integration, apartado d), <http://europa.eu.int/en/agenda/igc>, 14.04.1997.

representantes a la vez de los entes regionales y locales"⁵⁸⁹.

No cabe duda sobre la necesidad de que la composición del Comité incluya ambas categorías de entes subestatales⁵⁹⁰. Cualquier otra interpretación, no sólo violaría el Tratado sino que sería, de facto, imposible de realizar. Por un lado, como ya se ha señalado antes, no todos los Estados miembros incluyen entidades de carácter regional en su sistema de organización territorial, y por otro, según afirma A. MANGAS, *"esa designación de la dual representatividad no puede alterar el indeclinable derecho de autoorganización político-jurídica de cada Estado miembro (principio de la identidad nacional que ha de respetar la Unión Europea, artículo F.1 del TUE). En efecto, si un Estado miembro no está estructurado en regiones -o niveles asimilados- no puede verse obligado a proponer representantes regionales y la propuesta recaerá en los entes locales"*⁵⁹¹. Ahora bien, esta solución no satisfizo las aspiraciones de los entes regionales que aceptaron la convivencia con los entes locales como *"una solución provisional en espera, bien de la instauración del nivel regional en aquellos Estados en que éste no existe todavía, bien de una ulterior revisión del Tratado que establezca por fin la exclusiva composición regional del Comité"*⁵⁹².

⁵⁸⁹ DIEZ-HOCHLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades...", op. cit., p. 92. El Comité es de naturaleza híbrida, en el sentido de que los entes subestatales de los Estados miembros cuyos intereses representa se calificarán como regionales o locales que son términos utilizados por el TCE. Pero nuevamente, es preciso recordar que, según se ha venido afirmando, la consideración de un determinado ente subestatal como regional o local variará según el criterio adoptado y, en todo caso, aunque se califiquen como entes regionales o locales, no se tratará de grupos homogéneos.

⁵⁹⁰ Véase, entre otros, FERNANDEZ-CASTAÑO Y DIAZ-CANEJA, E., "El Comité de las Regiones...", op. cit., p. 337; ROJO SALGADO, A., La exigencia de participación..., op. cit., p. 159.

⁵⁹¹ MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones: el caso español", Noticias/CEE, nº 117, 1994, p. 12.

⁵⁹² PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 43-44. En el mismo sentido, DE WITTE, B., "Las regiones y las CCEE durante 1992", en Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1993, p. 426; VAN GINDERACHTER, J., "Le rôle des régions...", op. cit., p. 780.

J. Pujol proclamaba sus temores respecto a la actitud de los Estados miembros ante la composición local y regional del Comité y manifestaba *"l'esperança que, abans del 1996, quan hi haurà una altra renegociació del Tractat, haurem convençut tothom que cal que el Comité de les Regions sigui només un Comité de les Regions"*, vid. PUJOL, J., Pensar Europa, op. cit., pp. 479-480. Ver también, en este sentido, PETSCHEN, S., La Europa de las..., op. cit., pp. 137-138.

La ARE en la declaración final de la Asamblea General reunida en Sitges, 2-3 de diciembre de 1993, establece que *"le Comité des Régions, dans sa composition actuelle, n'est qu'une étape transitoire dans l'attente de la révision du Traité de Maastricht, prévue pour 1996, et de la mise en place de deux organes séparés représentant, l'un les Régions et, l'autre les collectivités locales"*, Régions d'Europe, nº 8, 1994, p. 48.

A esta postura respondía también un primer proyecto relativo a la organización interna del Comité que proponía

El debate sobre la diferente naturaleza de los entes regionales y locales y las exigencias de una representación separada de ambos niveles de gobierno provocó ciertas dudas, en un primer momento, sobre la propia viabilidad del CdR⁵⁹³. En este sentido, el primer presidente del Comité, J. BLANC, señalaba que "*le succès du Comité des régions dépendra finalement de notre capacité à surmonter nos différences*"⁵⁹⁴. Esta ha sido la postura que se ha impuesto en los primeros años de vida del órgano⁵⁹⁵.

En relación a la coexistencia de los entes regionales y locales en el seno del CdR, un aspecto muy controvertido es la necesidad de que la composición del órgano respete un cierto equilibrio entre ambos⁵⁹⁶. El tratamiento de este tema se centrará en dos cuestiones principales: en primer lugar, establecer en qué medida es necesario garantizar un cierto equilibrio entre entes regionales y locales en el seno del CdR y, en segundo lugar, decidir si ese equilibrio debe predicarse respecto de la composición de cada una de las propuestas nacionales o, de manera global, respecto de la composición final del Comité. Finalmente, se analizará cuál ha sido el reparto realizado en la práctica por los distintos Estados miembros.

a) La necesidad de un equilibrio

El debate en torno al equilibrio entre entes regionales y locales se produce debido a la ausencia de toda referencia a este tema en las disposiciones del Tratado. Efectivamente, si bien se prevé que formarán parte del CdR representantes de entes regionales y también representantes de entes locales, no se dispone expresamente ningún tipo de prelación ni reparto

la división del órgano en dos Cámaras, una compuesta de entes regionales y otra de entes locales, pero esta propuesta fue rechazada.

⁵⁹³ Véase BASSOT, E., "Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p. 735; VAN DER KNAPP, P., "The Committee of the Regions: The Outset of a Europe of the Regions", en *Regional Politics & Policy*, Vol. 4, nº 2, 1994, p. 91.

⁵⁹⁴ Entrevista publicada en *7 jours Europe*, nº 134 (17 de enero de 1994), p. 3.

⁵⁹⁵ Así, por ejemplo, el dictamen del CdR sobre las propuestas a la CIG de 1996 no contenía ninguna petición sobre una posible división del Comité entre entes locales y regionales, vid. DOCE C 100, de 2.04.1996. El Tratado de Amsterdam tampoco establece nada nuevo a este respecto. Esta cuestión se ha convertido en un tema tabú en el día a día del CdR.

⁵⁹⁶ Esta cuestión ya se planteó como uno de los puntos más conflictivos cuando se trataban las principales propuestas en torno a la creación del nuevo órgano. Véase el Capítulo I del presente estudio.

de los miembros entre ambos niveles. El párrafo 2º del artículo 263 TCE, al fijar el número de miembros que corresponde a cada Estado en el seno del Comité, no establece ningún criterio que permita decidir cuántos deben ser representantes de entidades de carácter local y cuántos de entidades regionales. Tampoco se incluye entre los arts. 263 a 265 TCE ninguna disposición paralela a lo previsto en el art. 259, pár. 2º, TCE. Este último, al referirse a la composición del CES, dispone que:

"La composición del Comité deberá tener en cuenta la necesidad de garantizar una representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social".

Por tanto, debe afirmarse que, en el caso del Comité Económico y Social, el Tratado prevé explícitamente la necesidad de un equilibrio entre los diferentes sectores cuyos intereses representa este órgano⁵⁹⁷.

En el caso del CdR, la ausencia de toda previsión específica ha llevado al Consejo a declarar que los Estados miembros son libres para proponer aquellos representantes que consideren conveniente⁵⁹⁸. El peso de las entidades regionales, locales o intermedias y, por tanto, la naturaleza de los intereses presentes quedan supeditados exclusivamente a la voluntad estatal. Esta postura, sin embargo, ha sido criticada desde diferentes enfoques. Por un lado, algunos consideran que el espíritu del Tratado exige garantizar la máxima representación posible a las entidades regionales, de tal manera que sólo se dé entrada a los entes locales en la medida en que un Estado carezca de nivel regional⁵⁹⁹. Frente a esta opinión, se alzan las

⁵⁹⁷ Una disposición semejante se prevé en la Carta Estatutaria del CPLRE. Así, el art. 2.2 de la Carta del Congreso dispone que *"la composition de la délégation de chaque Etat membre du CPLRE devrait assurer (...) une représentation équitable des différentes catégories de collectivités locales et régionales existant dans l'Etat membre"*, Carta del CPLRE, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 14 de enero de 1994.

⁵⁹⁸ En su pregunta escrita de 23 de noviembre de 1992, el eurodiputado Sr. H. KÖHLER planteaba al Consejo si aceptaría *"un nombramiento en el caso de que un Estado miembro únicamente nombrase a representantes de las entidades regionales, pero no de las locales, o si dejará esta decisión al Estado miembro de que se trate"*. El Consejo en su respuesta de 19 de febrero de 1993 afirmaba que, según se desprende del Tratado constitutivo, *"todo Estado miembro podrá proponer libremente los candidatos que considere aptos para representar adecuadamente a los entes regionales y locales"*, Pregunta escrita nº 2903/92, DOCE C 81 de 22.03.1993, p. 18.

⁵⁹⁹ En este sentido se pronuncia la Resolución de la ARE, de 4 de febrero de 1992, sobre los resultados del Consejo Europeo del 9 y 10 de diciembre de 1991 en Maastricht, Régions d'Europe, nº 5, 1992, p. 13. En su memorándum sobre el papel de las regiones y de su participación en los procesos de decisión comunitarios, la ARE reitera su postura y llega a proponer incluso que se mantenga *"en tant qu'organe à composition exclusivement communale le Conseil Consultatif des Autorités Régionales et Locales existant"*, Régions d'Europe, nº 6, 1992, p. 28.

También el Parlamento Europeo en su Resolución de 23 de abril de 1993, sobre el Comité de las Regiones, acoge una postura más bien favorable a la representación regional. Según esta institución, los Estados deberían respetar

voces de quienes, ateniéndose a la letra del Tratado constitutivo, creen que cada Estado miembro debe dar un trato equivalente a entes locales y regionales⁶⁰⁰.

Planteados así los términos del debate, van a señalarse a continuación una serie de consideraciones que los Estados miembros deberían tener en cuenta al decidir qué contenido van a dar a sus propuestas y qué criterios deben aplicar para distribuir entre los entes locales y regionales, existentes en cada Estado, los puestos que les corresponden en el Comité.

En primer lugar, cabe señalar que los trabajos preparatorios del Tratado de la Unión Europea y las discusiones en torno a la creación del CdR parecen favorecer la primacía de la representación regional. Según se señaló en el Capítulo I, fueron los Länder alemanes los que, dentro de un debate interno con el Gobierno Federal sobre la creación de vías de participación directa en la definición de las políticas comunitarias, consiguieron su apoyo ante la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1991. A esta postura se sumarían más tarde otras entidades regionales y, poco a poco, los Estados de los que formaban parte. No debe olvidarse, sin embargo, que rápidamente el Consejo de Municipios y Regiones de Europa se introdujo también en el debate. La resolución adoptada por esta organización en octubre de

ciertos criterios en la composición del Comité:

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

- que se garantice una representación de los poderes regionales y locales en función de su reconocimiento en el sistema institucional de los Estados miembros"

Vid. DOCE C 150, de 31.05.1993, p.330.

Ésta es también la postura defendida, entre otros, por DIEZ-HOCHLEITNER, J., "La reforma institucional de las Comunidades...", op. cit., p. 93.

⁶⁰⁰ Así se manifestó la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que, en la Asamblea General Extraordinaria celebrada en La Coruña el 6 de diciembre de 1993, decidió presentar, ante la Comisión, una denuncia contra el Estado español por considerar contraria al Tratado su propuesta de miembros del CdR, dado que se daba un trato claramente desfavorable a la representación de los entes locales (sólo se les reconocen cuatro puestos frente a los diecisiete de las Comunidades Autónomas), Europa Municipal de 25 de febrero de 1994, p. 6.

En este sentido, se pronuncia A. MANGAS quien considera que *"si un Estado miembro está organizado mediante entes regionales y locales, (...) se ha de tener en cuenta la vinculación de la representatividad de los nombrados por igual, con los entes regionales y con los entes locales. En este caso, el Estado miembro no tiene alternativa y tiene una obligación de resultado en el trato equitativo entre los entes locales y regionales"*, MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p. 12.

También E. LANDABURU, Director Regional de Políticas Regionales de la Comisión de la CE, afirmaba que *"lo que nosotros pedimos desde la Comisión al Gobierno español es que haya una representación equilibrada entre los representantes de autonomías, regiones y poderes locales y provinciales. En estos momentos, es imposible hacer un verdadero Comité de Regiones en Europa por la gran diversidad de la realidad europea. Algunos países no tienen regiones, otros únicamente podrán mandar representantes de poderes locales y territoriales, etc. (...) Nosotros desde la Comisión, creemos que cada país tiene el derecho absoluto de elegir la gente que le corresponde, pero queremos pasar el mensaje de la necesidad de equilibrio"*, vid. LANDABURU, E., "La CE ante los retos de futuro después de las conclusiones de Maastricht", en *Jornades: Dels Ens Locals a l'Europa Unida* (27/28 de febrero de 1992), Sant Boi de Llobregat, Barcelona, p. 116.

1990⁶⁰¹ equiparaba a los entes locales con los entes regionales como sujetos interesados y **legitimados** para participar en la adopción de decisiones comunitarias. En cualquier caso, las conclusiones del Consejo Europeo de Roma en diciembre de 1990, al establecer el orden del día de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política, se referían tanto a entidades locales como regionales sin establecer diferencias⁶⁰².

Una segunda posibilidad, para delimitar la presencia regional y local en el Comité, es la que propone I. BULLAIN al afirmar que "*la proporción entre unos y otros debe estar en relación con las materias sobre las cuales el Comité ejercerá su función consultiva*"⁶⁰³. Sin embargo, tampoco este criterio permite llegar a una solución definitiva por tres razones. Primera, aunque según indica este mismo autor, "*tales materias en los Estados regionalizados corresponden a materias de competencia regional, no municipal*"⁶⁰⁴, en el momento actual resulta difícil definir determinadas materias como de interés exclusivamente regional o local. Los entes regionales y locales intervienen en los mismos ámbitos con intereses que son complementarios, no alternativos⁶⁰⁵. Segunda, podría considerarse que el reparto basado en el ámbito material de las competencias sí resulta aplicable para aquellos "entes regionales" que ostentan competencias legislativas reconocidas por la Constitución del Estado⁶⁰⁶. Estas

⁶⁰¹ Vid. Europe, Información Internacional, 13 de octubre de 1990, n° 2529, p. 3.

⁶⁰² Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990, Bol. CEE 1990-I, (también en RIE Vol. 18, n° 1, 1991).

⁶⁰³ Vid. BULLAIN, I., "El Comité de las Regiones previsto en el Tratado de la Unión Europea", GJCE, Serie B-78, n° 117, 1992, p.6.

Esta postura se corresponde bien con la lógica de la estructura institucional comunitaria. En efecto, como afirma J.P. JACQUE, "*chaque matière possède sa procédure de décision en fonction des intérêts qu'elle met en jeu*", es decir, los poderes de cada Institución, dentro del proceso de adopción de normas, varían en función de la materia y según los intereses que entren en conflicto en cada caso. El análisis del ámbito material de competencias del CdR permitiría determinar cuáles son los intereses más afectados y, por tanto, cuáles deben ver potenciado su acceso al Comité. Véase, JACQUE, J.P., "Cours Général...", op. cit., p. 289.

⁶⁰⁴ BULLAIN, I., "El Comité de las Regiones previsto...", op. cit., p. 6

⁶⁰⁵ Como señala J. LOPEZ, "*no es posible delimitar con absoluto rigor qué materias son de interés propio de las entidades locales y cuáles son de las Comunidades Autónomas, hay que afirmar el carácter generalmente concurrente de la actuación*", LOPEZ-MEDEL BASCONES, J., Entidades locales y descentralización en un Estado autonómico, Arte Gráficas Resma, Santander, 1994, p. 129. Sobre estas cuestiones véase también la nota a pie de página n° 515.

⁶⁰⁶ Probablemente, I. BULLAIN al utilizar el término *Estados regionalizados* se refería a este tipo de entes que no sólo tienen interés en la materia sino que ostentan la titularidad de la competencia legislativa. Vid. BULLAIN, I., "El Comité de las Regiones previsto...", op. cit., p. 6

entidades son las más afectadas por la sucesiva ampliación del ámbito de competencias de la Comunidad lo que justificaría una mayor representación en el seno del Comité. Ahora bien, estas mismas entidades regionales son también las que pueden ver reconocido su derecho a participar directamente en las sesiones del Consejo, lo que constituye una vía alternativa de defensa de sus intereses de la que carecen el resto de entes subestatales de los Estados miembros⁶⁰⁷. Desde esta perspectiva, algunos entes regionales tendrían la oportunidad de pronunciarse sobre la misma norma en dos momentos diferentes del iter normativo: como miembros del CdR y en el seno del Consejo⁶⁰⁸. Esta conclusión justificaría que, al contrario de lo afirmado en un primer momento, se primara la presencia en el Comité de aquellos entes cuyos intereses nunca podrían estar representados directamente en el seno del Consejo. Finalmente, como ya se ha indicado, según el art. 265 TCE, el Comité puede adoptar dictámenes por propia iniciativa siempre que lo considere conveniente, lo que implica su facultad para pronunciarse sobre cualquier ámbito que sea objeto de regulación por la Comunidad Europea. Con ello resulta aún más difícil, si cabe, establecer a qué entidades de los Estados miembros afecta en mayor medida la construcción comunitaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario concluir que el equilibrio entre representantes regionales y locales en la composición del Comité es una obligación que se deriva implícitamente de las disposiciones del Tratado. Por un lado, ninguno de ellos goza de un estatuto privilegiado, de lo que se infiere que ambos están igualmente legitimados para formar parte del Comité⁶⁰⁹. Por otro lado, la heterogeneidad de las entidades a las que se está haciendo referencia con la expresión "entes locales y regionales", utilizada por el art. 263

⁶⁰⁷ Cabe recordar, sin embargo, que las posibilidades de defender los intereses regionales a través de esta participación en las sesiones del Consejo dependerán de lo establecido en el ordenamiento jurídico interno de los respectivos Estados miembros. No sólo deberá desarrollarse la normativa nacional que permita a un representante regional representar al Estado en el seno del Consejo, sino que, por su propia naturaleza, esta representación exigirá la existencia de mecanismos de diálogo y negociación entre las entidades regionales del Estado que permitan llegar a un consenso sobre cuál es la postura que deberá defenderse a nivel comunitario.

⁶⁰⁸ Hay que advertir que, como se señalaba en la nota anterior, en este caso, la postura defendida como miembro del Consejo es única, es decir, aquélla que se haya fijado como tal según los esquemas propios de decisión del Estado al que pertenece el ente regional en cuestión. Normalmente, se tratará de la postura decidida por acuerdo de los entes regionales pertenecientes a dicho Estado. Sin embargo, como se verá a continuación, tampoco la participación en el Comité permite una representación directa de los intereses de una entidad en concreto sino, todo lo más, de todas aquellas entidades subestatales con características homogéneas.

⁶⁰⁹ En efecto, no existe en el Tratado ningún indicio que permita primar a unos sobre otros salvo, tal vez, la denominación del nuevo órgano que excluye toda mención a los entes locales.

TCE, supone que es imposible afirmar, de manera general, que la construcción comunitaria afecta más a un nivel que a otro. Habrá que estar a la específica situación que se produzca dentro de cada Estado miembro. Finalmente, como se afirmaba al tratar las características comunes a los entes subestatales cuyos intereses representa el Comité, todos ellos son entes de naturaleza política que forman parte de la organización territorial de los Estados miembros. Por tanto, en todo caso, su presencia en el Comité no dependerá única y exclusivamente de factores jurídicos sino también de consideraciones de carácter político.

En este estado de cosas, el criterio que debe prevalecer es el de la propia eficacia del órgano comunitario. Si bien, según la postura del Consejo, los Estados miembros tienen un amplio margen de apreciación para primar a uno u otro tipo de entes subestatales, en ningún caso puede hacerse peligrar el efecto útil de los arts. 263 a 265 TCE⁶¹⁰. Desde esta perspectiva, la presencia de entes regionales y locales en el CdR debe establecerse a partir de dos premisas esenciales. En primer lugar, precisamente porque el Comité tiene una *raíz política y sociológica* tan heterogénea, su fundamento debe ser lo suficientemente sólido como para permitir que todos los entes subestatales cuyos intereses está llamado a representar, estén o no directamente presentes en el mismo, se sientan identificados con su labor. En segundo lugar, tampoco sería de recibo que la preocupación por la representatividad, entendida como la presencia en el CdR de los diferentes tipos de entes subestatales que existen en los Estados miembros, llevara a una composición tan heterogénea que colapsara su capacidad para intervenir eficazmente en el proceso de adopción de normas comunitarias. Es la tensión entre estos dos factores la que debe determinar el equilibrio en el seno del Comité.

b) ¿Un equilibrio nacional o comunitario?

Una vez afirmada la necesidad de mantener un equilibrio entre los entes regionales y locales en el seno del CdR es necesario preguntarse si este equilibrio debe garantizarse en la elaboración de las propuestas que presenta cada Estado miembro, o sea, si se trata de un equilibrio nacional, o si debe considerarse respecto de la composición del Comité en su

⁶¹⁰ Como afirma A. MANGAS, "el principio de efecto útil, al que en tantas ocasiones se ha referido el Tribunal de Justicia como método de interpretación de las normas comunitarias, conduce a rechazar cualquier interpretación de los tratados que haga perder, debilitar o limitar su utilidad, inclinándose por una interpretación que les dé un significado actual", MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p.12.

conjunto, es decir, un equilibrio comunitario.

Como se ha señalado, el problema se plantea porque algunos autores consideran que sólo un reparto equitativo a nivel nacional permite garantizar el tratamiento equilibrado de todos los intereses en conflicto⁶¹¹. La heterogeneidad que caracteriza los sistemas de organización territorial de los Estados miembros de la Unión Europea parece favorecer esta perspectiva. Sólo así podría garantizarse una presencia proporcionada de los diferentes tipos de entes existentes en la Comunidad y, por tanto, un órgano más representativo⁶¹². Sin embargo, primeramente, el hecho de que el reparto de los miembros del CdR entre los Estados no se haya hecho teniendo en cuenta las especificidades de los respectivos sistemas de organización territorial y, en segundo lugar, el criterio de eficacia que, según se ha señalado, debe imperar en toda consideración sobre este tema, parecen apoyar la conveniencia de valorar el equilibrio en la composición del órgano desde la perspectiva comunitaria⁶¹³.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su sentencia de 30 de junio de 1988, se pronunció sobre la cuestión del equilibrio en la composición del Comité Económico y Social⁶¹⁴. La sentencia resolvía un recurso de anulación contra la Decisión del Consejo de 15 de septiembre de 1986, por la que se fijaban los miembros del CES para el período 1986-1990. El recurso fue presentado por los Sres. D'Elia y Marchesi que habían sido propuestos por el gobierno italiano dentro de la lista de candidatos alternativos, pero no habían

⁶¹¹ Véase nota a pie de página nº 600.

⁶¹² En este sentido, A. MANGAS critica la postura seguida al proponer los miembros españoles del Comité, debido a la presencia mayoritaria de las Comunidades Autónomas (las 17 obtienen representación) frente a la de los entes locales (únicamente tienen cuatro representantes) y considera "*inadmisibile jurídicamente que el Gobierno español y, en su caso, el Consejo de la Unión endose la representación de los entes locales españoles a los entes locales de otros Estados miembros*", MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p. 14.

⁶¹³ El Tratado no adopta en ningún momento como criterio la distinción entre Estados federales, descentralizados o unitarios. Sobre esta distinción véase lo que se ha señalado en el apartado anterior.

Según E. FERNANDEZ-CASTAÑO Y DIAZ-CANEJA, no puede sostenerse la exigencia de una representación paritaria de ambas categorías en cada delegación nacional dado que el Tratado no indica nada al respecto y "*ni siquiera ha otorgado un número par de escaños a todos los Estados miembros*", FERNANDEZ-CASTAÑO Y DIAZ-CANEJA, E., "El Comité de las Regiones...", op. cit., p. 338.

⁶¹⁴ STJCE, 30.06.1988, Confederazione italiana dirigenti di azienda (CIDA) y otros contra Consejo de las Comunidades Europeas, As. 297/86, Rec. 1988, pp. 3531-3558. Véase también, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de junio de 1996, Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Cofindustria) y Aldo Romoli contra Consejo de la Unión Europea, As. T-382/94, Rec. 1996-II, 4/5/6, pp. 519-536.

sido designados definitivamente por el Consejo⁶¹⁵. Los demandantes que eran miembros de la CIDA, organización italiana de representación de los directivos de empresa, consideraban que la Decisión del Consejo violaba el segundo párrafo del art. 259.1 TCE (entonces art. 195.1, pár. 2º, TCEE) que, como se ha señalado antes, prevé la "*necesidad de garantizar una representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social*". Según los recurrentes "*esta representación debe garantizarse a dos niveles, europeo y nacional. A escala europea, ello implica necesariamente que el Consejo pueda o deba efectuar reajustes de las propuestas nacionales(...). El Consejo debe garantizar que la representación de los diferentes sectores económicos y sociales es adecuada también en el marco de las diferentes representaciones nacionales(...). El carácter inadecuado de una representación nacional se traduciría necesariamente en el carácter inadecuado de la composición general del CES*"⁶¹⁶. La decisión del Consejo que recogía como miembros del CES todos los propuestos como candidatos principales por el Gobierno italiano dejaba, así pues, sin representación a los directivos de empresa italianos.

El Tribunal de Justicia respondió a estos argumentos afirmando, en primer lugar, que "*la representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social en el seno del CES, (...), debe estar garantizada a escala comunitaria*", en segundo lugar, que "*los directivos de empresa ya están representados en el CES por un miembro de la Confédération générale des cadres francesa*" y, en tercer lugar, que "*habida cuenta del limitado número de puestos, es imposible que todos los elementos de cada sector de la vida económica y social estén representados por nacionales de cada uno de los Estados miembros*"⁶¹⁷. Ésta es también la postura que había defendido, en sus conclusiones, el abogado general C. O. LENZ⁶¹⁸. Una

⁶¹⁵ Cabe recordar que el párrafo 1º del art. 259.1 TCE (anterior art. 195.1, pár. 1º) dispone que "*para el nombramiento de los miembros del Comité, cada Estado miembro propondrá al Consejo una lista que contenga el doble número de candidatos que puestos atribuidos a sus nacionales*".

⁶¹⁶ Informe para la vista, As. 297/86, Rec. 1988, pp. 3536.

⁶¹⁷ Fdos. 17, 18 y 19, As. 297/86, Rec. 1988, p. 3554.

⁶¹⁸ Conclusiones presentadas el 24 de marzo de 1988, ver especialmente los párrafos nº 20, "*no se puede sostener que sólo se cumpla el párrafo 2 del artículo 195 cuando también las listas nacionales de candidatos son conformes al mismo. Esto último podría ser difícil en el caso de los países más pequeños a los que corresponden pocos miembros*", nº 28, "*conforme al Tratado CEE, lo importante no es que exista una representación adecuada de organizaciones sino una representación de los sectores sociales. Además, debe subrayarse al respecto que el carácter adecuado de tal representación, de que habla el artículo 195 del Tratado CEE, no debe apreciarse a escala nacional, sino en el contexto*

aplicación analógica de esta jurisprudencia llevaría a afirmar que, en todo caso, el equilibrio en la composición del CdR debería analizarse desde un punto de vista comunitario con independencia de la presencia directa en el mismo de todo "tipo" de entes locales y regionales.

Ahora bien, si la Conferencia Intergubernamental rechazó las propuestas que integraban al CdR en la estructura del CES debido, precisamente, a la diferente naturaleza de los miembros del CdR y del CES, cabría preguntarse sobre la idoneidad de aplicar esta sentencia de forma estrictamente paralela a la composición del CdR sin tener en cuenta esas diferencias⁶¹⁹. Además, como ya se ha señalado, las disposiciones referidas al CdR no contienen ninguna previsión como la recogida en el art. 259 TCE, ni tampoco siguen el mismo sistema de designación de los miembros⁶²⁰. Finalmente, en el caso que se plantea, el problema se predica respecto a la representación en el CES de un grupo, los directivos de empresa, que no aparecen recogidos específicamente entre los sectores a los que se refiere el art. 257 TCE y que, como se deriva de las Conclusiones del Abogado General, queda adscrito al grupo de los trabajadores⁶²¹. Por todo ello, el debate en torno al equilibrio que debe respetar la composición del Comité exige tener en cuenta también otros factores.

A favor de la apreciación de esta cuestión desde la perspectiva comunitaria es posible añadir un segundo argumento. Según lo establecido en el artículo 263 TCE, si a los Estados en los que existen entes regionales y locales se les exigiera un reparto parejo entre ambos tipos de entes al formular su propuesta, el número de representantes de entes locales sería muy superior al de representantes de entes regionales en la composición global del Comité. No parece ser esta *"la filosofía implícita en el Tratado de la que son expresión tanto la denominación del órgano (Comité de las Regiones) como el hecho de que buena parte de sus*

de toda la Comunidad", As. 297/86, Rec. 1988, pp. 3544 y 3545.

⁶¹⁹ Véase lo establecido al respecto en el Capítulo I.

⁶²⁰ En efecto, el párrafo 3º del art. 263 TCE, no prevé como el art. 259.1 TCE la presentación de una lista que contenga el doble de candidatos que puestos atribuidos, sino el nombramiento de un "número igual" de titulares y suplentes "a propuesta de sus respectivos Estados miembros". Este tema se tratará con más detenimiento en el próximo Capítulo.

⁶²¹ Párrafos nº 23 a 26, As. 297/86, Rec. 1988, pp. 3544-3545. El art. 257 TCE se corresponde con el art. 193 TCEE.

funciones consultivas se centren en cuestiones de relevante o prioritario interés regional"⁶²². Aunque, según se ha señalado anteriormente, no puede afirmarse que exista un interés regional exclusivo y excluyente del interés local, sí existen intereses regionales y locales específicos sobre ámbitos materiales a menudo coincidentes.

La naturaleza específica de los entes regionales y el papel que jugaron en la creación del CdR exigen que se les garantice una representación efectiva. Como ya se ha señalado, a este respecto, es preciso tener en cuenta también consideraciones que no son tanto jurídicas como políticas. La posición que ocupa el Comité dentro de la estructura orgánica comunitaria se verá reforzada si logra mantener el interés, en su evolución, de los entes regionales, principalmente, de aquellos entes con competencias legislativas propias⁶²³. Como ya se ha señalado, la consolidación del CdR, como órgano comunitario, depende, principalmente, de su habilidad para aprovechar todos los aspectos que legitiman su participación en el proceso de integración europea.

Por último, también juega a favor de exigir que se respete un equilibrio desde la perspectiva europea el hecho de que, según se ha afirmado antes, el CdR no integra a representantes de todos los entes regionales y locales de los Estados miembros ni tampoco es elegido directamente por éstos. La interpretación que parece más acorde con los términos actuales del Tratado es, como señalan C. MESTRE y Y. PETIT, que "*les membres du Comité des régions représentent collectivement les intérêts régionaux et locaux au sein de l'Union et ne sont pas désignés pour défendre les intérêts particuliers d'une collectivité*"⁶²⁴. El número

⁶²² PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 47. En este sentido, también BULLAIN, I., "El Comité de las Regiones previsto...", op. cit., p. 6; GUTIERREZ ESPADA, C., "El sistema institucional ...", op. cit. p. 163; MANGAS MARTIN, A., "Aspectos jurídico-institucionales...", op. cit., p. 193; aunque luego ha variado su postura en MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p. 12.

⁶²³ Este tipo de entes que en un primer momento fueron precursores de su creación, parecen ahora más interesados por las posibilidades que les ofrecen otras vías de participación como el art. 203 TCE o las negociaciones que puedan producirse para permitirles influir en la formación a nivel interno de la postura del Estado sobre las cuestiones comunitarias. Véase, en este sentido, HOOGHE, L., "Les relations intergouvernementales à l'intérieur...", op. cit., p. 20.

El CdR no es un órgano de composición exclusivamente regional pero tampoco es un órgano de composición estrictamente local.

⁶²⁴ MESTRE, C., PETIT, Y., "Le Comité des...", op. cit., p. 687. También, en este sentido, VAUCHER, M., "Réalité juridique de la notion...", op. cit., p. 547.

Ésta es también la conclusión a la que parece llevar el hecho de que el art. 263, párr. 4º, TCE exija que los miembros del Comité ejerzan sus funciones de forma independiente y en "*interés general de la Comunidad*".

de entes locales y regionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea hace imposible imaginar un órgano donde todos ellos se encuentren directamente representados. Por ello, es necesario acudir a fórmulas más generales que permitan la defensa de sus intereses. Los intereses de cada ente subestatal, en la medida en que se considere que es un ente de carácter regional o de carácter local, estarán representados en el Comité por aquellos entes de uno u otro tipo que sí tienen una presencia directa en el mismo⁶²⁵.

En definitiva, cabe concluir que la composición del CdR deberá respetar un equilibrio entre entes regionales y locales que no desnaturalice el específico carácter de este órgano comunitario y que no le impida realizar su función. El equilibrio entre entes regionales y locales debe ser valorado en función de la composición final del órgano. Ahora bien, la necesidad de garantizar un equilibrio global en el Comité no obsta que se exija también, dentro de cada Estado miembro, un reparto lo más "equilibrado" posible entre los diferentes tipos de entes regionales y locales existentes⁶²⁶. Para garantizar este equilibrio, no sólo deberán tenerse en cuenta factores jurídicos, sino también políticos, pudiendo considerarse asimismo otros aspectos como la necesidad de un reparto geográfico. Será necesario que cada Estado miembro negocie con las diferentes entidades afectadas de tal manera que todas ellas se sientan vinculadas con el Comité⁶²⁷. Este órgano necesita un apoyo firme y general para poder asentarse sólidamente en la estructura orgánica comunitaria y evolucionar con ella. Como afirmaba A. GUTIÉRREZ, *"de totes les divergències sorgides, la més estèril (...) és la que està enfrontant pretesos interessos contraposats de regions i poders locals. I més encara, perquè és evident que el Comitè de les Regions ha de ser vist com un punt de partida i no pas d'arribada"*⁶²⁸.

⁶²⁵ Es necesario destacar que estos entes están presentes directamente porque sus representantes han sido elegidos miembros del Comité. Sin embargo, estos individuos actúan de forma independiente y no en representación de los entes de que proceden. Por ello, aunque se hable de presencia directa de ello no se infiere una representación directa. Sobre todas estas cuestiones se volverá en el próximo Capítulo.

⁶²⁶ Teniendo en cuenta que el "equilibrio" no implica necesariamente un reparto exactamente igual o paritario entre entes locales y regionales, sino la necesidad de evitar un trato discriminatorio en función de la naturaleza, número y competencias de los mismos.

⁶²⁷ En este sentido posturas de protesta como la de la FEMP o la del CEMR deben considerarse seriamente como una advertencia del interés de los entes locales por no quedar apartados del proceso de integración europea.

⁶²⁸ GUTIÉRREZ DIAZ, A., "La participació del ens locals...", op. cit., p. 86.

c) La presencia de entes regionales y locales de los diferentes Estados miembros

El reparto de los miembros del CdR entre los entes locales y regionales varía de un Estado miembro a otro. Ahora bien, puede distinguirse una línea conductora que, de manera general, sitúa en una relación directamente proporcional el reparto de los miembros entre los diferentes tipos de entes subestatales, se consideren regionales o locales, con el estatuto jurídico que ostenten dichos entes en el seno de cada uno de los Estados miembros⁶²⁹. Si bien los Estados de estructura compleja han realizado un reparto claramente favorable a los entes de carácter regional, los Estados unitarios tienden a otorgar el mismo número de miembros a los distintos tipos de colectividades territoriales existentes y, cuando carecen de nivel regional propiamente dicho, únicamente proponen representantes de entes locales⁶³⁰.

En definitiva, cabe concluir que la distribución realizada por los Estados miembros⁶³¹ respeta un equilibrio global entre los entes regionales y locales en el seno del CdR⁶³². Según se desprende de la Tabla I, esta es también la conclusión a la que llega la ARE, si bien la distribución entre entes regionales y locales que realiza esta Asociación debe matizarse, en función de lo que se señalaba al tratar de fijar las diferencias que pueden establecerse entre la noción de ente regional y local a nivel europeo.

⁶²⁹ En este sentido véase PEREZ TREMP, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p. 332.

⁶³⁰ Véase en este sentido, SCHNEIDER, C., "Morceaux choisis...", op. cit., p. 34.

⁶³¹ Sobre el modo de elaboración de las propuestas nacionales véase lo que se dispone en el Capítulo siguiente. También pueden completarse las referencias al sistema de organización territorial de los Estados miembros con lo que se estableció al tratar el tema de la participación de los entes subestatales en la formación de la voluntad del Estado en los asuntos comunitarios, 1ª Parte del Capítulo I.

⁶³² El presente apartado se ha realizado en función de lo dispuesto por la Decisión del Consejo de 26 de enero de 1994, por la que se nombran miembros del Comité de las Regiones para el período del 26 de enero de 1994 al 25 de enero de 1998, DOCE L 31, de 4.02.1994, pp. 29-46, la Decisión del Consejo de 23 de enero de 1995, por la que se nombran miembros titulares suplentes del Comité de las Regiones (adoptada a raíz de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia), DOCE L 25, de 2.02.95, pp. 20-24, y la Decisión del Consejo de 26 de enero de 1998, por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 1998 y el 25 de enero de 2002, DOCE L 28, de 4.02.98, pp. 19-40.

TABLA I
Distribución entre entes regionales y locales
según la ARE
(Situación del 17 de enero de 1994)⁶³³

| Estados miembros | Entes regionales | | Entes locales | |
|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | miembros titulares | miembros suplentes | miembros titulares | miembros suplentes |
| ALEMANIA | 21 | 21 | 3 | 3 |
| BELGICA | 12 | 9 | 0 | 3 |
| DINAMARCA | 4 | 4 | 5 | 5 |
| ESPAÑA | 17 | 17 | 4 | 4 |
| FRANCIA | 12 | 12 | 12 | 12 |
| GRECIA | 0 | 0 | 12 | 12 |
| IRLANDA | 7 | 6 | 2 | 3 |
| ITALIA | 13 | 14 | 11 | 10 |
| LUXEMBURGO | 0 | 0 | 6 | 6 |
| PAISES BAJOS | 6 | 6 | 6 | 6 |
| PORTUGAL | 2 | 2 | 10 | 10 |
| REINO UNIDO | 8 | 8 | 16 | 16 |
| TOTAL | 102 | 99 | 87 | 90 |

c.1) Los Estados federales

Alemania es un Estado Federal integrado, desde la unificación, por 16 Länder o Estados federados. Según la Ley Fundamental alemana, los Länder tienen poder legislativo en todas aquellas materias en que dicha competencia no haya sido atribuida expresamente al Bund. Con carácter general, existen además dos tipos de entes territoriales de carácter local,

⁶³³ Esta tabla ha sido elaborada en función del contenido de la Nota de la Secretaría General de la ARE sobre la composición del CdR. Con esta Nota la Secretaría General de la ARE "essaie de mettre en évidence, pour chaque pays, la répartition entre représentants régionaux (sur la base de la définition de l'ARE, voir article 3-2 des Statuts) et locaux. Vid. Nota de la Secretaría General, Estrasburgo, 17 de enero de 1994.

los kreise y los gemeinden⁶³⁴. Alemania otorga tres puestos titulares y otros tantos suplentes a representantes de las entidades locales frente a cuarenta y dos miembros titulares y suplentes en representación de los Länder. Cada uno de los 16 Länder tendrá un miembro titular y un suplente. Los otros cinco puestos serán adjudicados por rotación "en función del número de habitantes empezando por los 5 Länder con mayor población"⁶³⁵.

Austria es un Estado Federal con una organización territorial análoga a la de Alemania aunque las competencias de los Länder austríacos son, en general, algo más limitadas que las de los alemanes⁶³⁶. Austria reparte los doce miembros (más otros tantos suplentes) que, según el Tratado le corresponden, entre "un representante por cada uno de los nueve Länder, un representante de las ciudades y un representante de los pequeños municipios, así como para garantía simbólica del principio democrático, con un representante de los parlamentos de los Länder"⁶³⁷.

El **Reino de Bélgica** es un Estado Federal desde 1993 que se divide en tres Regiones y tres Comunidades. Todas ellas disponen de competencias legislativas propias y deben ser consideradas como entes de carácter regional. El nivel local se organiza en provincias y municipios⁶³⁸. Según señala J.L. VAN BOXSTAEL, "Bélgica ha elegido una representación exclusiva de sus Comunidades y sus Regiones. Los doce escaños que ocupa en el Comité están

⁶³⁴ Una visión general de la organización territorial de Alemania puede verse en ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., Le pouvoir régional..., op. cit., pp. 65-71; EISENBERG, E., WELZ, C., "Allemagne: collectivités locales et fédéralisme", en Delcamp, A., (Dir.), Les collectivités décentralisées..., op. cit., pp. 19-58.

⁶³⁵ Nota de la Secretaría General de la ARE sobre la encuesta realizada entre las Regiones miembros de la ARE en torno a la situación de la designación de los miembros para el Comité de las Regiones en los diferentes Estados de la Comunidad Europea con fecha del 26 de Agosto de 1993.

Estos diez escaños fueron ocupados por representantes de los Länder de Baden-Württemberg, Baviera, Hessen, Niedersachsen y Nordrhein-Westfalen. Por tanto, en el primer mandato del CdR, estos dos miembros titulares y dos suplentes eran representantes de estos Länder. En el segundo mandato, el reparto benefició a los Länder de Berlin, Reinland-Pfalz, Schasen, Schasen-Anhalt y Schleswig-Holstein.

⁶³⁶ Para un estudio en profundidad sobre estas cuestiones véase, VERNET LLOBET, J., El sistema federal austríaco, Marcial Pons, Madrid, 1997.

⁶³⁷ BURTSCHER, D.W., "La acción exterior de los Länder austríacos y sus participación en la celebración de Tratados internacionales", en Perez Gonzalez, M. (Dir.), Mariño Menéndez, F., Aldecoa Luzárraga, F., La acción exterior y comunitaria..., op. cit., pp. 199-200

⁶³⁸ Véase, BRUYCKER, P., DUJARDIN, J., "Belgique: la décentralisation à l'épreuve de la nouvelle forme de l'Etat", en Delcamp, A., (Dir.), Les collectivités décentralisées..., op. cit., pp. 59-90; ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., Le pouvoir régional..., op. cit., pp. 56-59

distribuidos en ella según una clave de distribución lingüística"⁶³⁹. En 1994, se nombró a tres representantes de entes locales como miembros suplentes pero en la propuesta formulada por Bélgica en 1998, para el segundo mandato del CdR, no se incluye ningún miembro representante de un ente local⁶⁴⁰.

c.2) Los Estados regionalizados

Puede constatarse una clara diferencia entre la postura de España, con un sistema fuertemente descentralizado, y la de Italia.

Según la Constitución española, **España** "se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan"⁶⁴¹. El reparto del número de miembros entre los diferentes tipos de entes subestatales fue objeto de serios debates. Como señala A. ROJO, para los representantes de las Comunidades Autónomas, "el Comité de las Regiones ha de ser justamente eso, un Comité genuina y exclusivamente regional, sólo regional. Jordi Pujol defiende la tesis de que en los países donde existen estructuras regionales fuertes deben ser los representantes de éstas los únicos designados para el Comité de las Regiones. El PNV hizo saber también en su momento a la Comisión Europea que las Comunidades Autónomas históricas (País Vasco, Cataluña y Galicia) debían contar con dos

⁶³⁹ VAN BOXSTAEL, J.L., "La participación de las Comunidades y Regiones belgas...", op. cit., p. 291.

Los 24 miembros que, entre titulares y suplentes, corresponden a Bélgica en el CdR se han distribuido de la siguiente forma:

| | Flandes | Valonia/Comunidad francesa | Bruselas (bilingüe) | Comunidad germana |
|---------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|-------------------|
| Decisión 26 de enero de 1994 | 5 titulares 6 suplentes | 4 titulares 1 suplente + 3 suplentes representantes de municipios de lengua francesa | 2 titulares 2 suplentes | 1 titular |
| Decisión 26 de enero de 1998 | 5 titulares 6 suplentes | 4 titulares 4 suplentes | 2 titulares 2 suplentes | 1 titular |

⁶⁴⁰ Véase, en la nota a pie de página anterior, la tabla correspondiente a la distribución de escaños hecha por este Estado.

⁶⁴¹ Art. 137 de la Constitución Española.

representantes en el Comité de las Regiones"⁶⁴². Sin embargo, desde un principio el Gobierno manifestó su voluntad de que los municipios obtuvieran también alguna representación⁶⁴³. La postura finalmente adoptada sigue la misma línea de los Estados federales, al reservar diecisiete miembros titulares y suplentes a las Comunidades Autónomas, es decir, permitir la presencia directa de todos los entes regionales, y atribuir cuatro miembros titulares y otros tantos suplentes a los representantes de los municipios⁶⁴⁴.

Italia adopta ya una postura más cercana a la de los Estados unitarios que establecen un reparto casi matemático de los miembros entre los diferentes tipos de entidades territoriales que existen en su territorio. Según el art. 114 de la Constitución italiana, "*la República se divide en Regiones, provincias y Municipios*"⁶⁴⁵. Como señala M.V. AGOSTINI, "*no todas las regiones han podido entrar en el Comité. Y éste es un elemento que pone a las regiones italianas en una posición diferente de la de los Länder alemanes, las Comunidades belgas y de las Comunidades autónomas españolas (...). Estos últimos países han solucionado de forma totalmente distinta a Italia el problema del reparto de los escaños entre las colectividades*

⁶⁴² ROJO SALGADO, A., *La exigencia de participación...*, op. cit., p. 166.

Ya se ha señalado antes que la FEMP se oponía a este reparto.

⁶⁴³ Según señalaba el Presidente del Gobierno, Sr. GONZALEZ MARQUEZ, en su comparecencia en el Pleno del Congreso de los Diputados, 17 de diciembre de 1991, para informar sobre la Cumbre del Consejo Europeo de Maastricht, "*hay municipios, entes locales, que no sólo comparten una responsabilidad de administración y de acción política en nuestro país, como las instituciones regionales o las instituciones centrales del país, sino que en muchos casos hay municipios que tienen muchísimo más peso en la toma de decisiones que algunas de nuestras propias regiones y afectan a mucho más número de ciudadanos (...). Yo creo que tiene que estar representado. ¿Cómo se van a repartir los 21 representantes? El Gobierno no lo va a decidir, porque ésa no es una decisión del Gobierno. Habrá que discutirlo. Pero desde luego yo no comparto -lo digo con todos los respetos- que se parta de la base segura de que hay 17 comunidades- las que sean- y ya veremos los municipios cómo se reparten los cuatro. Eso no lo comparto, me parece que estamos un pelín desequilibrados en favor de la representación de las comunidades y en contra de la representación de los municipios*", Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 15, IV Legislatura, pp. 7787 - 7788.

⁶⁴⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, Serie I, nº 34, de 28 de octubre de 1993.

El acuerdo adoptado por el Pleno del Senado rechazaba así la enmienda presentada por el grupo mixto que consideraba insuficiente la representación de los entes locales y había solicitado incluir en el texto de la moción el compromiso de garantizar que "*la representación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales será lo más paritaria posible*".

⁶⁴⁵ Sobre la organización territorial italiana y el estatuto jurídico de las regiones italianas, véase DESIDERI, C., "Italian Regions in the European Community", en Jones, B., Keating, M., (Eds.), *The European Union and...*, op. cit., pp. 65-87; MERLONI, F., "L'Etat régional contre la décentralisation?", en Delcamp, A., *Les collectivités décentralisées...*, op. cit., pp. 233-253.

Según estos autores, las relaciones entre estos tres niveles no son de jerarquía sino de coordinación. Las regiones no actúan como intermediarios entre el Estado Central y los entes locales sino que, por lo general, las relaciones de éste con cada nivel de gobierno territorial se establecen directamente.

territoriales presentes en su interior, asegurando ante todo la participación de los niveles de autonomía más elevados, y dejando a los entes locales sólo los eventuales escaños residuales. Italia, en cambio, que también disponía de 24 escaños, con lo cual hubiera podido asegurar la representación de sus 20 regiones, ha preferido repartirlos en razón de 12 para las regiones, 5 para las provincias y 7 para los ayuntamientos"⁶⁴⁶. Por tanto, las veinte regiones italianas disponen de doce puestos titulares y trece suplentes⁶⁴⁷ frente a los doce titulares y once suplentes que corresponden a provincias y ayuntamientos.

c.3) El reparto realizado en los otros Estados

En los Estados unitarios, cuando existe un nivel regional, la tendencia es, como se ha señalado, la de respetar el equilibrio entre representantes de ambos niveles. La balanza se inclina a favor de los entes locales en la medida en que las entidades regionales sean inferiores en número o el ámbito e importancia de sus competencias sean menores.

Francia conoce tres niveles de organización territorial: *Régions, Départements y Communes*. Aunque las regiones están adquiriendo cada vez mayor importancia, los *Départements* siguen siendo un tipo de colectividad territorial fuertemente arraigada entre la población⁶⁴⁸. Además el caso francés presenta unas particularidades específicas debido a la posibilidad de que los representantes ostenten cargos electos locales y regionales al mismo tiempo⁶⁴⁹. Así, de los puestos que corresponden a este Estado, en 1994, seis titulares y ocho suplentes los ocupan representantes exclusivamente regionales, nueve titulares y seis suplentes

⁶⁴⁶ AGOSTINI, M.V., "Líneas de evolución...", op. cit., p. 34.

⁶⁴⁷ Cinco miembros titulares y otros tantos suplentes proceden de las cinco regiones de estatuto especial.

⁶⁴⁸ Las regiones francesas no han llegado a ser una verdadera colectividad territorial hasta que en enero de 1986 se aprobó la ley que establecía la elección de los Consejos Regionales por sufragio directo. Estas entidades carecen, sin embargo, de competencias legislativas. No existe jerarquía entre *Régions, Départements et Communes*. Los tres niveles dependen directamente de la Administración Central del Estado, lo que provoca algunas deficiencias de coordinación al carecer de mecanismos eficaces de cooperación y diálogo entre ellos. Sobre estas cuestiones, vid. DELCAMP, A., "L'expérience de décentralisation", en Delcamp, A., (Dir.), *Les collectivités décentralisées...*, op. cit., pp. 149-213; SADRAM, P., "El gobierno local...", op. cit., pp. 17-95.

⁶⁴⁹ BASSOT, E., "Le Comité des régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p.736.

son representantes que ostentan cargos regionales y locales⁶⁵⁰ y diecinueve, nueve titulares y diez suplentes, ostentan únicamente un mandato local. En el segundo mandato del CdR, ya sólo se indica uno de los cargos que legitiman la designación de los miembros franceses. Según se desprende de la decisión del Consejo, de 26 de enero de 1998, seis titulares y suplentes ocupan cargos electos a nivel municipal, seis son miembros de Consejos Generales y doce son representantes de regiones.

La propuesta de los **Países Bajos** incluye seis miembros titulares y seis suplentes que suponen la representación en el Comité de las doce provincias en las que se divide el territorio de este Estado⁶⁵¹. El mismo número de miembros corresponde a representantes de los entes locales.

Es necesario recordar que, según se indicó en el Capítulo I, en Portugal existen dos regiones autónomas, insulares, que gozan de un estatuto equiparable al de las Comunidades Autónomas españolas⁶⁵². Teniendo esto en cuenta, Portugal ha otorgado dos escaños de miembros titulares y dos de miembros suplentes de sus dos regiones autónomas⁶⁵³. Los otros veinte miembros se han atribuido a representantes de los entes locales.

El Reino Unido se basa en la diferenciación entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda

⁶⁵⁰ Por ejemplo Jacques Blanc que además de ser Presidente del Consejo regional del Languedoc-Roussillon es diputado y "*Maire*" de la Canourgue (Lozère).

⁶⁵¹ Las doce provincias neerlandesas cumplen los criterios que se han determinado más arriba para identificar las entidades regionales. Se trata de entes subestatales dotados de una asamblea elegida cada cuatro años por los habitantes de la provincia. Las dudas respecto al carácter regional de estas entidades hacen que no siempre se califiquen como tales al estudiar la composición del Comité. Así, por ejemplo, M. PEREZ GONZALEZ, basándose en una Nota de la Secretaría General de la ARE, sí las considera como entes regionales, vid. PEREZ GONZALEZ, M., "Algunas observaciones sobre...", op. cit., p. 46. El Ministerio español para las Administraciones Públicas, sin embargo, no las incluye en este grupo, vid. ORTUZAR ANDECHAGA, L., "Las regiones en el procedimiento...", op. cit., p. 45.

Sobre estas cuestiones, véase también KONIJNENBELT, W., "Communes, provinces, Etat, trois façons conjuguées de gérer le territoire", en Delcamp, A. (Dir.), *Les collectivités décentralisées...*, op. cit., pp. 280-281; HENDRIKS, F., RAADSCHELDERS, J.C.N. & TOONEN, T.A.J., "The Dutch Province as a European Region: National Impediments versus European Opportunities", en Jones, B., Keating, M. (Eds.), *The European Union and...*, op. cit., pp. 215-230.

⁶⁵² En este sentido, vid. BRENNER, P. "Analyse comparée des status et compétences des régions d'Europe" en Commission de l'Union Européenne (DGXVI) et Assemblée des Régions d'Europe, (Dir.), *Le droit appliqué à la coopération interregionale en Europe*, LGDJ, París, 1995, p. 27.

⁶⁵³ Sobre las características de la organización territorial portuguesa, véase BACELAR GOUVEIA, J., "Des collectivités locales en attente de région", en Delcamp, A., (Dir.) *Les collectivités décentralisées...*, op. cit., pp. 303-324. En particular sobre la evolución hacia la creación en el territorio peninsular de unas regiones administrativas con capacidad de autogobierno, véase PEREIRA, A., "Regionalism in...", op. cit., pp. 268-280.

del Norte para establecer el reparto de los miembros. En primer lugar, atribuye 14 miembros a Inglaterra, cinco corresponden a los counties, tres a los districts y 6 a los municipios. En segundo lugar, Escocia obtiene cinco puestos que distribuye en dos para las regiones y tres para los districts. Los tres miembros que corresponden a Gales se distribuyen entre los counties, los districts y los municipios. Finalmente, en Irlanda del Norte se atribuyen dos puestos a los municipios. A los municipios y districts les corresponde, así pues, el doble número de miembros que a las regiones y los condados. En cuanto a los miembros suplentes corresponden tres a regiones escocesas, dos a condados galeses, tres a condados ingleses y el resto a districts o municipios.

Irlanda carece de entes regionales propiamente dichos⁶⁵⁴. Como señalan C. ENGEL y J. VAN GINDERACHTER, *"l'absence même d'une telle autorité a eu comme résultat la croissance ad hoc d'organismes régionaux à fonction unique et de bureaux opérant pour la plupart indépendamment les uns des autres"*⁶⁵⁵. De estos organismos únicamente el Comité de la Udarás na Gaeltachta, *"créé en 1979 pour encourager la conservation et l'extension de la langue irlandaise et pour promouvoir le développement industriel dans les districts d'expression irlandaise"*, se compone de miembros que en su mayoría *"sont élus directement, d'une manière similaire à celle des élections des gouvernements locaux"*⁶⁵⁶. Entre las autoridades locales destacan los *"county councils"* y los *"county"* o *"bourg corporations"*⁶⁵⁷. De los nueve puestos de titulares que corresponden a Irlanda en el Comité, ocho han sido

⁶⁵⁴ Según M. HOLMES y N. REESE, *"although there is a clear socio-economic rationale for some form of regional policy, there has never been a political or cultural need for regions (...) Identity and loyalty has been given either to the national or the local level rather than any intermediate tier"*, HOLMES, M., REESE, N., "Regions within a Region...", op. cit., p. 236.

⁶⁵⁵ ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., *Le pouvoir régional...*, op. cit., pp. 88-89

⁶⁵⁶ Ibid p. 89.

Ahora bien, como señalan M. HOLMES y N. REESE, *"this elected regional body has not become a focus for regionalism. First of all, the Gaeltacht is a hugely dispersed and disparate entity (...) Second, although the Gaeltacht might seem to give a separate cultural dimension to Ireland, it must be borne in mind that Irish is nominally the first language of the whole State. Although the Gaeltacht areas are unique in having Irish as the daily language, the separate cultural dimension is by no means as clear-cut as it might seem at first. Finally, even the elections to Udarás na Gaeltachta have succumbed to one of the overriding features of Irish political life: the intense localism, indeed parochialism, of Irish voters"*, HOLMES, M., REESE, N., "Regions within a Region...", op. cit., p. 237.

⁶⁵⁷ A pesar de calificarlos como entes locales, es preciso tener en cuenta que los condados de Cork y Donegal que forman parte de la Gaeltacht son miembros de la ARE.

Sobre las estructuras de gobierno local en Irlanda véase RIORDAIN, S. O., *"Une autonomie limitée mais en développement"*, en Delcamp, A., (Dir.), *Les collectivités décentralisées...*, op. cit., pp. 215-231.

atribuidos a representantes de los entes locales, principalmente miembros de "county councils", y uno a un miembro de la Udarás na Gaeltachta. Cabe señalar, además que un titular y dos suplentes son miembros respectivamente de la Cork Corporation, Cork county Council y Meath County Council⁶⁵⁸.

Dinamarca es un Estado unitario pero fuertemente descentralizado⁶⁵⁹. Según afirma Y.J.D. PEETERS, "*le Danemark est aujourd'hui, au niveau régional, divisé en 14 comtés (Amt) et au niveau local en 273 communes*"⁶⁶⁰. Cabe señalar que los Amt no son entes regionales con competencias legislativas propias pero constituyen el primer nivel de gobierno por debajo del Gobierno Central del Estado⁶⁶¹. Los nueve escaños que corresponden a Dinamarca en el seno del CdR se distribuyen entre cuatro titulares y suplentes asignados a los "Amt" y cinco titulares y suplentes asignados a los municipios y otras entidades locales.

Suecia tiene una estructura territorial semejante a la danesa. Pueden distinguirse dos niveles de organización territorial, los condados y los municipios. Ahora bien, los siete miembros suecos se destinan a representantes de los municipios.

Finlandia conoce dos tipos de entidades locales básicas, "*94 municipalités urbaines et 367 municipalités rurales*"⁶⁶². Aunque también existen los *län*, éstos no son verdaderos entes subestatales, sino que funcionan como "*agences du gouvernement central dans les secteurs médical et social, de l'éducation et de la culture*"⁶⁶³. Solamente las islas Aaland gozan de un estatuto especial y disponen de un parlamento regional y un gobierno propios. De los miembros que corresponden a Finlandia en el seno del Comité, uno se ocupa por un

⁶⁵⁸ Estas son las zonas en las que se fundamenta la Gaeltacht.

⁶⁵⁹ Como señala H.O. JORGENSEN, "*si les municipalités et les comtés ne son pas autant de "petits Etats" indépendants au sein de l'Etat, ils constituent des entités politiques disposant d'une autonomie relativement large qui s'intègrent dans l'ensemble du système public*", JORGENSEN, H.O., "Danemark: communes et comtés: le modèle nordique", en Delcamp, A., (Dir.), Les collectivités décentralisées..., op. cit., p. 94.

⁶⁶⁰ PEETERS, J.D.Y., "Régionalisme et autonomie locale...", op. cit., p. 33.

⁶⁶¹ Algunos condados daneses son miembros de la ARE (Fyn, Ribe, Ringkjøbing, Sønderjylland, Vejle, Viborg). Desde esta perspectiva, cabe señalar que la Nota de la Secretaría General de la ARE sobre la composición del CdR, en fecha de 17 de enero de 1994, considera a los Amt como entes de carácter regional.

⁶⁶² PEETERS, Y.J.D., "Régionalisme et autonomie locale...", op. cit., p. 36.

⁶⁶³ Ibid p. 36.

representante de este ente y el resto corresponden a entes de carácter local.

El primer nivel de organización territorial en **Grecia** está constituido por las "peripheria" pero éstas no pueden considerarse como "entes regionales" dado que únicamente constituyen niveles de desconcentración del Estado Central⁶⁶⁴. A pesar de ello, cuatro miembros de la primera delegación griega en el seno del CdR eran Secretarios Generales de algunas Peripheria. Los otros ocho miembros corresponden a entes de carácter local⁶⁶⁵.

Ese es también el caso de **Luxemburgo**⁶⁶⁶ que atribuye a representantes de las "communes" los seis miembros titulares y suplentes que, según el Tratado, le corresponden.

⁶⁶⁴ A este respecto véase, BACCOYANNIS, C., "De la déconcentration à la décentralisation", en Delcamp, A., (Dir.), Les collectivités décentralisées..., op. cit., pp. 171-175.

⁶⁶⁵ Vid. Nota de la Secretaría General de la ARE de 17 de enero de 1994, doc. cit.

⁶⁶⁶ Según afirman C. FRIESEISEN y C. LOUSCH-JEMMING, "la commune est la seule application du principe de la décentralisation territoriale", FRIESEISEN, C., LOUSCH-JEMMING, C., "L'autonomie Communale", en Delcamp, A. (Dir), Les collectivités décentralisées..., op. cit., p. 255. Sobre las competencias y la organización interna de las "communes" de Luxemburgo véase también ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., Le pouvoir régional et local..., op. cit., pp. 98-99.

CAPÍTULO III. COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN INTERNA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

La composición y organización interna del CdR deben adecuarse al objetivo de participación de los entes regionales y locales en el proceso de construcción europea para el que, según se viene afirmando, se ha creado este órgano comunitario. El problema que se plantea a este respecto es que, como se señalaba en el Capítulo anterior, los entes regionales y locales de los distintos Estados miembros no tienen una naturaleza homogénea, por lo que la composición y organización interna del Comité deben adaptarse a la diversidad existente en los Estados miembros⁶⁶⁷.

Ahora bien, en el seno del CdR, todos los entes presentes reciben un tratamiento unitario. Aunque el TCE se refiera a que este órgano está compuesto por representantes de los entes regionales y locales, ni estos términos se refieren a dos categorías de entes realmente homogéneas, ni el reparto de los miembros del Comité entre los Estados miembros se realiza en función del número o características de los entes subestatales existentes en cada uno de ellos. La necesidad de conciliar la diversidad de los entes regionales y locales existentes con la unidad que supone su presencia en el CdR constituye una constante en el análisis de la composición y la organización interna del Comité.

El Tratado, al regular el procedimiento de elección de sus miembros, parte de los principios de autonomía institucional y procedimental, es decir, cada Estado elabora libremente su lista de candidatos, pero corresponde al Consejo de la Unión Europea la facultad de nombrarlos definitivamente. Se trata, pues, de un procedimiento dividido en dos fases que plantean diferentes problemas.

En primer lugar, por lo que se refiere a la elaboración de las propuestas nacionales, como afirma C. SCHNEIDER, *"un tel mode de désignation étatique ne conforte guère la légitimité du Comité des régions"*⁶⁶⁸. Aunque los Estados jueguen un papel principal en la composición del Comité, si no se permite la participación de los entes regionales y locales en

⁶⁶⁷ Como señala C. PELLISE, *"este órgano es el mejor exponente de la diversidad europea"*, PELLISE, C., "El Comité de las Regiones", Informe Comunidades Autónomas 1997, Vol. 1, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, p. 510.

⁶⁶⁸ SCHNEIDER, C., "Morceaux choisis...", op. cit., p. 31.

el proceso de elección de los miembros del CdR, ello puede suponer un serio obstáculo para que este órgano cumpla con su función. El principio de eficacia exige que se reconozca esta participación que vendrá condicionada, eso sí, por el principio de autonomía institucional, es decir, por las características específicas de los sistemas de organización territorial de cada Estado miembro. Desde esta perspectiva y para conocer el papel que se ha otorgado a los entes subestatales, se procederá al estudio de los diferentes procedimientos nacionales⁶⁶⁹.

En segundo lugar, debe analizarse la competencia del Consejo para nombrar a los miembros del Comité. El Consejo representa la unidad con que se aborda la realidad regional y local desde la perspectiva comunitaria y, por tanto, le corresponde garantizar que la composición del CdR se adecúe a sus objetivos. Ahora bien, dado que el Consejo es la institución que representa los intereses de los Estados miembros dentro de la estructura orgánica comunitaria, cabe cuestionarse su idoneidad para cumplir esta función⁶⁷⁰. El principio de eficacia y de legitimidad democrática favorecen otras soluciones que atribuirían esta competencia a la Comisión, al Parlamento Europeo o al propio CdR.

También a la luz de los principios de legitimidad democrática y de eficacia hay que analizar el estatuto jurídico de los miembros del Comité. En estos principios se inspira la interpretación de la noción de representantes de los entes regionales y locales, utilizada por el art. 263, pár. 1º, TCE, de la exigencia de independencia, prevista en el art. 263 in fine TCE, y del régimen de incompatibilidades, privilegios e inmunidades que disfrutaban los miembros del Comité. Finalmente, ambos principios enmarcan, asimismo, el estudio de las peculiaridades del estatuto jurídico de los miembros suplentes del CdR.

En cuanto a su organización interna, el Comité debe enfrentarse con los problemas propios de un órgano joven y que está además condicionado por su naturaleza de órgano

⁶⁶⁹ Como afirma el CdR en su estudio sobre El proceso de selección de los miembros del Comité de las Regiones: Procedimiento aplicado en los diferentes Estados miembros, "la composición de cada delegación del CDR depende del grado de responsabilidad en la selección cedido por el gobierno nacional a las asociaciones de entes territoriales", CDR-Estudios I-3/97, Bruselas, Junio, 1997, CDR 162/97 rev.

⁶⁷⁰ Como señala A. AYKAC, la exigencia de unanimidad en el seno del Consejo implica que "chaque Etat membre n'aura pas à intervenir seulement pour son propre élu, mais aussi pour les élus des autres états. Cela pourrait permettre aux Etats unitaires d'exercer leur influence pour transformer le Comité des Régions en une extension des gouvernements centraux", AYKAC, A., "Le Traité de Maastricht, le Comité des Régions: Pour le meilleur ou pour le pire?", en *Regions d'Europe*, n° 6, 1992, p. 328.

político de carácter consultivo⁶⁷¹. El análisis del Tratado constitutivo ofrece pocas precisiones respecto de la organización interna del CdR⁶⁷², por lo que el estudio se dividirá en función de los diferentes órganos creados: el Pleno, la Mesa, la Presidencia y las Comisiones.

La dimensión estatal y la tensión entre unidad y diversidad también se manifiestan en la organización interna del CdR. Desde esta perspectiva, destaca la coexistencia de las delegaciones nacionales, es decir, la agrupación a partir del Estado de procedencia, y los grupos políticos, creados en función de sus afinidades políticas, como formas de organización de los miembros del CdR. El elemento geográfico o las diferencias entre representantes locales y regionales son factores que también inciden en la organización interna del Comité⁶⁷³. La primacía de uno u otro dependerá de las cuestiones objeto de discusión en cada momento. Una organización eficaz exige el equilibrio entre todos estos factores, ya que es preciso que el Comité encuentre la unidad en la diversidad.

El reparto en función de los Estados miembros es, nuevamente, la pauta utilizada en la composición de la Mesa⁶⁷⁴ y en la creación de Comisiones y Subcomisiones durante el primer mandato del CdR. Según se ha venido señalando al hacer referencia a su composición,

⁶⁷¹ Como afirma P.A. FERAL, "il a donc été confronté, dès sa mise en place, à une série de difficultés inhérentes à sa création et à son installation en qualité de nouvel organe consultatif de la Communauté européenne", FERAL, P.A., "Les contraintes d'une structure organisationnelle commune avec le Comité économique et social", en Bourrinet, J. (Ed.), *Le Comité des Régions...*, op. cit., p. 99.

⁶⁷² En este sentido, E. BASSOT señala que "à la différence des dispositions relatives au Comité économique et social, aucune règle, dans le chapitre consacré au CdR, ne prévoit la création de sections spécialisées ou de sous-comités", BASSOT, E., "Le Comité des régions. Régions françaises et Länder...", op. cit., p. 737.

⁶⁷³ Respecto al factor regional y local cabe señalar que, a diferencia de lo que ocurre en el CPLRE, en el CdR se ha rechazado la división interna en dos Cámaras de representación regional y local respectivamente. Esta propuesta se había planteado, en un principio, como solución para reforzar y diferenciar el papel de los entes regionales y de los entes locales en la Unión Europea. Ahora bien, como afirma C. SCHNEIDER, la diferente naturaleza de los entes regionales existentes en los Estados miembros supone que la Cámara Regional del CPLRE será "nécessairement moins homogène que celle constituée par les pouvoirs locaux et régionaux; elle devrait à ce titre rencontrer de plus grandes difficultés pour l'organisation de ses travaux et pour s'affirmer plus encore dans les querelles de légitimité qui caractérisent parfois les rapports entre les différentes collectivités infra-étatiques", SCHNEIDER, C., "Morceaux choisis...", op. cit., p. 33. Sobre la división del CPLRE en dos Cámaras véase el art. 4 de la Resolución Estatutaria (94) 3, "relative à l'institution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe", y los arts. 5 y 6 de la Carta del Congreso, adoptadas ambas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 14 de enero de 1994. Cada Cámara dispone de su propio Reglamento interno.

⁶⁷⁴ Como destaca Ch. MESTRE, la composición de la Mesa "ne prend en compte ni la dimension régionale des Etats membres, ni un partage équitable entre les différents échelons infra-étatiques; elle reprend plutôt la philosophie structurelle et décisionnelle dominante dans l'Union européenne en avantageant les Etats démographiquement les plus importants", MESTRE, Ch., "Radioscopie du Comité...", op. cit., p. 72.

el recurso a los Estados, como criterio de equilibrio en el seno del Comité, se justifica por la heterogeneidad de la organización territorial de los Estados miembros y también por el hecho de que se trata del órgano de una Organización Internacional⁶⁷⁵. Ahora bien, la lógica estatal no puede llevarse al extremo de impedir un funcionamiento eficaz del Comité⁶⁷⁶.

Finalmente, la organización interna del CdR se halla condicionada por la exigencia, establecida en un Protocolo anexo al Tratado, de que tenga una estructura organizativa común con el CES. Los problemas de funcionamiento que ha creado dicha estructura común han llevado, como ya se ha señalado, a la derogación del citado Protocolo con el Tratado de Amsterdam. Nuevamente el principio de eficacia ha inspirado las modificaciones que se han producido a este respecto⁶⁷⁷.

⁶⁷⁵ Véase lo que se estableció en el Capítulo anterior al calificar al CdR como órgano plenario.

⁶⁷⁶ Como se verá en el presente Capítulo, el principio de eficacia prima sobre la lógica estatal en la modificación del número y competencias de las comisiones del CdR al iniciarse su segundo mandato.

⁶⁷⁷ Sin embargo, las necesidades impuestas por la eficacia no han supuesto modificaciones en la regulación relativa a la composición.

I. LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

Según el Tratado, el Comité se compone de "*representantes de los entes regionales y locales*". Si en el Capítulo anterior se ha realizado un estudio del tipo y naturaleza jurídica de los entes regionales y locales que deberían estar presentes en este órgano comunitario, las próximas páginas se dedicarán al análisis pormenorizado de la efectiva composición del CdR. Con este objetivo se examinarán, en primer lugar, el procedimiento de elección de los miembros del Comité y, en segundo lugar, cuál es el estatuto jurídico de éstos.

1. El procedimiento de designación de los miembros

"Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembros, para un período de cuatro años. Su mandato será renovable. Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo" (art. 263, pár. 3º, TCE)

Como se desprende de esta disposición, la designación de los miembros del Comité de las Regiones se produce a través de un procedimiento con dos fases claramente diferenciadas. La primera es estrictamente nacional. Cada Estado miembro deberá elaborar una lista de candidatos, titulares y suplentes, que presentará al Consejo de la Unión. La segunda fase del procedimiento se inicia cuando el Consejo ha recibido todas las propuestas y procede al nombramiento de los miembros del Comité por unanimidad. Cada una de estas fases tiene un contenido y unas características específicos.

a) La elaboración de las propuestas nacionales

La decisión de la Comisión sobre la creación del Consejo consultivo de los entes locales y regionales establecía que sus miembros fueran propuestos por la IULA, la ARE o el CMRE⁶⁷⁸. En el caso del CdR, esta responsabilidad recae directamente sobre los Estados

⁶⁷⁸ Véase el apartado dedicado al Consejo Consultivo de los entes locales y regionales en el Capítulo I del presente estudio.

miembros sin que se precise nada, en el Tratado, sobre el procedimiento a seguir para configurar la lista de candidatos que se presentará al Consejo y sin que se exija que los entes regionales y locales participen en la elaboración de la propuesta. Estas cuestiones deberá decidirlas cada Estado a nivel interno conforme a los principios de autonomía institucional y procedimental.

Con carácter general, es posible destacar que la mayoría de Estados miembros permiten que los entes regionales y locales participen de un modo u otro en la elaboración de la propuesta nacional. Esta intervención de los entes regionales y locales debe considerarse un elemento fundamental que se infiere del espíritu de las disposiciones del Tratado. Como se ha venido afirmando, si la razón de ser del CdR es la participación de los entes regionales y locales en el ámbito comunitario, la composición de este órgano no debe ser ajena a ellos⁶⁷⁹.

Ahora bien, la intervención de los entes regionales y locales no goza de las mismas garantías ni tiene igual importancia en cada Estado. Como indica el propio Comité, "*los procedimientos de selección de los miembros difieren de un país a otro y dependen en mayor o menor medida de las obligaciones constitucionales de las administraciones centrales respecto a sus niveles descentralizados de autoridad*"⁶⁸⁰. El proceso de selección adoptado por cada Estado miembro se define, por tanto, en función de los principios de autonomía institucional y procedimental⁶⁸¹.

La competencia del Gobierno del Estado para aprobar y presentar la lista de candidatos al Consejo puede ser de naturaleza exclusivamente **formal**, constituir un puente que haga llegar al Consejo las propuestas de los entes regionales y locales, o **sustantiva**, decidir realmente qué candidatos deberán incluirse en la lista, o bien en una **posición intermedia**, el

⁶⁷⁹ En este sentido, véase VERHOEVEN, P., *Droit de la Communauté...*, op. cit., p. 225.

Con ese objetivo, el Dictamen del CdR sobre la "Revisión del Tratado de la Unión Europea", señalaba que el art. 198A TCE debería modificarse en el sentido de prever que los miembros del Comité de las Regiones fueran "*representantes designados a propuesta de las regiones y entes locales*", doc. CdR 136/95, DOCE C 100, de 2 de abril de 1996, p. 6.

El nuevo art. 263, pár 3º, TCE no modifica la regulación anterior a este respecto.

⁶⁸⁰ Estudio del CdR, Renovación del Comité de las Regiones. Hacia un segundo mandato, F_CDR58-98_D_ES.DOC.

⁶⁸¹ Según el estudio del CdR sobre El proceso de selección de los miembros del Comité de las Regiones: Procedimiento aplicado en los diferentes Estados Miembros, la participación de los entes regionales y locales depende básicamente de dos factores "*la existencia de autoridades regionales o locales fuertes y la voluntad y sensibilidad política de los gobiernos con las autoridades locales y regionales*", doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 26

Gobierno puede actuar como coordinador de las propuestas formuladas por los entes subestatales. Si la primera parece ser la postura claramente adoptada en Alemania, Bélgica y España, la última es mayoritaria en el resto de Estados miembros. Sin embargo, sea cual sea la naturaleza del sistema adoptado, cabe destacar que, en la práctica, "*casi todos los gobiernos nacionales aceptan la lista de candidatos que se les presenta y la aprueban sin cambios antes de enviarla al Consejo de Ministros*"⁶⁸². Un rápido examen del tratamiento de esta cuestión en los distintos Estados miembros permitirá matizar un poco más las variantes existentes.

En Alemania, el procedimiento para designar los candidatos para ser miembros del CdR está regulado en la Ley de cooperación Federación-Länder en asuntos relacionados con la Unión Europea, de 12 de marzo de 1993⁶⁸³. Como a cada Länd le corresponde un representante en el CdR, el sistema adoptado supone que cada uno designará libremente a su representante⁶⁸⁴. Según afirma D. SCHEFOLD, en virtud de la mencionada ley de cooperación, "*el Gobierno Federal propondrá los representantes designados por los Länder si bien éstos estarán obligados, por su parte a garantizar que en el Comité de las Regiones también se encuentren representadas las principales federaciones de municipios (art. 14); en general, se trata de proteger los intereses municipales en asuntos de la Unión Europea (art. 10)*"⁶⁸⁵. Se trata de un procedimiento que prima claramente a los Länder frente a los entes locales alemanes cuya presencia en el CdR, si bien está globalmente garantizada, queda sometida, en su configuración final, a la voluntad de aquéllos. Al gobierno Federal le corresponde transmitir las propuestas al Consejo de Ministros de la Comunidad Europea⁶⁸⁶.

El procedimiento de designación de los miembros austríacos en el CdR viene explícitamente previsto por la Constitución de este Estado. El art. 23c.4 de la Constitución

⁶⁸² Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 26.

⁶⁸³ Esta norma desarrolla el contenido del art. 23 de la Ley Fundamental alemana definiendo los diferentes aspectos de la participación de los Länder alemanes en asuntos comunitarios después de la entrada en vigor del TUE. Para un análisis pormenorizado de esta legislación y del Acuerdo de 12 de octubre de 1993 que la complementa, véase GOMEZ CAMPO, E., "Las experiencias de los otros...", op. cit., pp. 95-103.

⁶⁸⁴ Vid. MESTRE, C., PETIT, Y., "Le Comité des...", op. cit., p. 689.

⁶⁸⁵ SCHEFOLD, D., "La participación de los länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la U.E.", en Pérez González, M. (Dir.), Mariño Menéndez, F., Aldecoa Luzárraga, F. (Coords.), La acción exterior de los Länder..., op. cit, p. 141.

⁶⁸⁶ Sobre este procedimiento, véase el doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, pp.6-7.

austríaca dispone que *"la participación de Austria en la designación de miembros del Comité de las Regiones y de sus suplentes deberá efectuarse sobre la base de propuestas de los Estados, así como de la Federación de Ciudades Austríacas y de la Federación Austríaca de Municipios. En este punto cada Estado propondrá un representante y la Federación Austríaca de Ciudades y la Federación Austríaca de Municipios juntas propondrán tres"*⁶⁸⁷. Una vez recibidas las propuestas, *"el gobierno nacional adopta una decisión (...) y la envía al Consejo de Ministros que procede al nombramiento de los miembros del CDR"*⁶⁸⁸.

El sistema instaurado en Bélgica concede a los Gobiernos de las Regiones y Comunidades la facultad de decidir qué candidatos formarán parte de la propuesta de este Estado. Según el Estudio del CdR sobre el "Proceso de selección de los miembros", es la Conferencia Interministerial sobre Asuntos Políticos, órgano compuesto por representantes de los gobiernos regionales, comunitarios y federal, la encargada de establecer la lista de candidatos⁶⁸⁹. Como indica M. DE SMET, *"a Bèlgica (...) son les comunitats i les regions, elles mateixes, les que decidiran la seva representació en el Comitè. La repartició dels dotze escons belgues es farà de comú acord entre Flandes, Valònia, la comunitat francòfona, la comunitat germanòfona i la regió de Brussel.les capital. El Govern nacional ja ha fet saber que no hi intervindrà"*⁶⁹⁰. Este procedimiento deja totalmente fuera a los entes locales de este Estado que, como se señaló en el Capítulo anterior, ni siquiera ven garantizada su presencia

⁶⁸⁷ Ambas asociaciones representan los intereses de los entes locales en Austria. Mientras la primera se halla más implicada en el contexto político general del Estado, la segunda representa a los entes locales de menor tamaño. Para más información véase <http://staedtebund.wien.at/>

⁶⁸⁸ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 18.

Cabe señalar también que, según el punto 5 del art. 23c de la Constitución, *"el Gobierno informará al Consejo Nacional de los miembros nombrados (...) e informará al Consejo Federal"*.

⁶⁸⁹ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, pp. 3-4.

⁶⁹⁰ DE SMET, M., "El procés de regionalització de l'Estat Belga: implicacions comunitàries", en Institut d'Estudis Autònomic (Ed.) *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions...*, op. cit., p. 112.

El art. 168 de la Constitución Belga establece que *"los gobiernos regionales, comunitarios y federal deben consultarse y colaborar respecto de los asuntos europeos que les incumben"*.

En este sentido, refiriéndose a la primera composición del CdR, J.L. VAN BOXSTAEL señalaba que *"tal es el objeto de una decisión del Consejo de ministros de 10 de septiembre de 1993, ratificando las propuestas hechas por los Ministros-presidentes de los Gobiernos de las Regiones y Comunidades reunidos a ese efecto el 5 de julio de 1993"*, VAN BOXSTAEL, J.L., "La participación de las Comunidades y las Regiones belgas...", op. cit, p. 291.

en el Comité⁶⁹¹.

En el caso español, la moción aprobada por el Senado el 20 de octubre de 1993 estableció que cada uno de los miembros titulares y suplentes correspondientes a las Comunidades Autónomas "*serán propuestos por el órgano al que corresponda la suprema representación de aquélla ... Los representantes, titulares y suplentes, de las Entidades Locales serán propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias*"⁶⁹². La elección de los candidatos corresponde directamente a los entes locales y regionales. El Gobierno se limita a hacer de puente entre las propuestas de éstos y el Consejo de la Comunidad.

Frente a la solución adoptada en estos cuatro Estados miembros, en la mayoría de los casos, como ya se indicó antes, se han adoptado posiciones intermedias que presentan diferentes particularidades de acuerdo con los sistemas de organización territorial interna.

En Dinamarca, la lista de candidatos se establece por una decisión del gobierno nacional en base a las propuestas presentadas por los entes subestatales⁶⁹³. De los nueve candidatos que este Estado debe proponer, cuatro son designados por la Asociación de Consejos de Condado daneses, cuatro por la Asociación Nacional de Autoridades locales y uno por las ciudades de Copenhague y Frederiksberg⁶⁹⁴. También la lista de candidatos italianos se realiza por el gobierno, pero los entes locales y regionales participan a través de la Conferencia de los Presidentes de las Regiones, la Asociación Nacional de los municipios italianos y la Unión de las Provincias Italianas⁶⁹⁵.

⁶⁹¹ En la primera formación del CdR, sólo dos de los miembros suplentes correspondientes a Bélgica ostentaban un cargo local y, en la actual, carecen de toda representación.

⁶⁹² Boletín de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, Serie I, nº 34, de 28 de octubre de 1993.
El acuerdo del Pleno no recogió la enmienda presentada por el Grupo parlamentario catalán (CIU) en el sentido de sustituir la referencia a la "*Federación Española de Municipios y Provincias*" por las expresión "*las diversas Asociaciones Municipalistas existentes*".

⁶⁹³ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 5.

⁶⁹⁴ Información disponible en <http://www.arf.dk>
Las ciudades de Copenhague y Frederiksberg gozan de un estatuto especial dentro del sistema territorial del Reino de Dinamarca. Como señala H.O. JORGENSEN, "*les villes de Copenhague et Frederiksberg (qui se trouve dans les environs de Copenhague) ont à la fois les compétences et les pouvoirs normalement attribués aux comtés et aux municipalités au Danemark*", JORGENSEN, H.O., "Danemark: Communes et comtés...", op. cit., p. 92.

⁶⁹⁵ Sobre el proceso de selección de los candidatos italianos, vid. AGOSTINI, M.V., "Líneas de evolución...", op. cit, p. 34; MASCIA, M., Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea, Universidad de Padua, Centro

En algunos Estados miembros como Finlandia, Francia, Países Bajos y Suecia, el Ministerio del Interior hace de intermediario entre las propuestas de los entes subestatales y la decisión del Gobierno nacional.

El procedimiento seguido en Finlandia permite a los entes locales y regionales proponer directamente la lista de candidatos al Gobierno, quien decide sobre la lista final y la envía al Consejo⁶⁹⁶. En Francia, es el Primer Ministro quien "*efectúa la selección con arreglo a una propuesta presentada por el Ministro del Interior, previa consulta a la Federación Francesa de Alcaldes (AMF), la Asociación de Presidentes de Consejos Generales (APCG) y la Asociación de Presidentes de Consejos Regionales (APCR)*"⁶⁹⁷. La decisión última sobre la propuesta corresponde al gobierno del Estado. La lista de los candidatos neerlandeses se elabora a partir de "*una propuesta conjunta de la Asociación Interprovincial de los Países Bajos (IPO-Interprovinciaal Overleg) y la Asociación de Municipios de los Países Bajos (VNG-Vereniging van Nederlandse Gemeeten)*"⁶⁹⁸. El procedimiento se apoya en las buenas relaciones que existen entre las mencionadas asociaciones y el Gobierno del Estado. Cabe destacar que, hasta el momento, siempre se han respetado las propuestas formuladas por estas asociaciones⁶⁹⁹. En Suecia, se ha llegado a un acuerdo de carácter político entre las asociaciones nacionales de entes subestatales, el gobierno y los principales partidos políticos. Este acuerdo prevé la participación de las principales asociaciones de entes subestatales para configurar la lista que el gobierno sueco debe presentar al Consejo de la Comunidad Europea. La Asociación Sueca de entes locales (SALA) y la Federación de los Consejos de Condado suecos (FSCC) proponen al gobierno los políticos locales o regionales que deberían formar

di Studi e di Fromazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, CEDAM, Padua, 1996, p. 37.

⁶⁹⁶ Información suministrada por la Asociación de Entes locales y regionales finlandeses, Kuntaliito. Cabe señalar que esta Asociación participa en las actividades desarrolladas por los miembros finlandeses en el CdR. Sobre el papel de las asociaciones de entes locales y regionales en el funcionamiento del Comité se volverá en el Capítulo IV de este trabajo.

⁶⁹⁷ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 12.

⁶⁹⁸ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 17.

⁶⁹⁹ Información proporcionada por F. HILTERMAN, delegación neerlandesa en el CdR.

parte de la lista presentada por este Estado⁷⁰⁰. La adopción de la lista oficial de candidatos corresponde al gobierno sueco pero cualquier cambio que no contara con el apoyo de estas asociaciones causaría fuertes tensiones⁷⁰¹.

En Luxemburgo y el Reino Unido también se permite la participación de los entes subestatales en la formación de la propuesta nacional. El gobierno de Luxemburgo adopta la lista que le propone el "Syndicat des villes et communes luxemburgeoises" (SYVICOL), organización que representa los 118 municipios de este Estado. Aunque el gobierno puede modificar la propuesta, no lo ha hecho hasta el momento. La composición de la lista tiene en cuenta la representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados y también criterios de reparto geográfico⁷⁰². En el Reino Unido, el reparto de los puestos que corresponden a este Estado en el CdR en base a sus cuatro *nacionalidades*⁷⁰³ hace que la elaboración de la propuesta corresponda a "*los Ministerios de Escocia, Gales e Irlanda del Norte o el Ministerio del Medio Ambiente*"⁷⁰⁴. Los diferentes tipos de entes subestatales existentes en el Reino Unido participan a través de sus respectivas Asociaciones y del LGIB⁷⁰⁵.

En Portugal, los diez miembros que corresponden a los entes locales son propuestos por los partidos políticos que, presentes en la Asamblea de la República, tienen también representación en los órganos locales. Los otros dos miembros portugueses son los Presidentes de las Regiones autónomas de Azores y de Madeira. El gobierno portugués adopta esta lista

⁷⁰⁰ La lista elaborada por cada una de estas organizaciones deberá ser aprobada previamente por los partidos políticos afectados.

⁷⁰¹ Información proporcionada por E. HELDAHL, Coordinadora de la delegación sueca en el CdR, S.A.L.A.

⁷⁰² Información facilitada por SYVICOL.

⁷⁰³ Véase lo señalado a este respecto en el Capítulo anterior

⁷⁰⁴ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 24.

Véase también, COLLINS, S., JEFFERY, Ch., Whither the Committee of the Regions? British and German perspectives, Anglo-German Foundation Report, The Chamaleon Press Ltd., Londres, 1997, p. 7.

⁷⁰⁵ Según el citado estudio del Comité sobre el Proceso de selección de los miembros, "*la LGIB representa los intereses internacionales y europeos de las principales asociaciones de autoridades locales británicas: 1) para Inglaterra y Gales: la Association of County Councils, la Association of District Councils y la Association of Metropolitan Authorities; 2) para Escocia: la Convention of Scottish Local Authorities; 3) para Irlanda del Norte: la Association of Local Authorities of Northern Ireland*", doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, p. 24.

y la remite como propuesta al Consejo de la Comunidad⁷⁰⁶.

Finalmente, en Grecia e Irlanda las propuestas son elaboradas por el gobierno del Estado sin que se prevea, a priori, la participación de los entes locales⁷⁰⁷.

b) El papel del Consejo en el nombramiento de los miembros

La fase comunitaria del procedimiento de designación se inicia una vez que el Consejo ha recibido las propuestas de todos los Estados miembros. Según el citado párrafo 3º del art. 263 TCE, le corresponde al Consejo nombrar a los miembros del CdR y deberá hacerlo por unanimidad⁷⁰⁸. En este punto, es preciso plantearse cuál es la naturaleza, sentido y alcance de esta competencia.

Al igual que los miembros del CdR, los miembros del CES también son nombrados por una decisión del Consejo que debe ser adoptada por unanimidad⁷⁰⁹. Ahora bien, el procedimiento no es exactamente el mismo en los dos casos. Mientras que el art. 259.1, pár. 1º, TCE, relativo al CES, prevé que "*cada Estado miembro propondrá al Consejo una lista que contenga el doble número de candidatos que puestos atribuidos a sus nacionales*", para el nombramiento de los miembros del CdR, los Estados deben proponer un único candidato para cada puesto, ya sea de titular, ya de suplente. Cabría considerar que la existencia de un número igual de miembros titulares y suplentes en el CdR se inspira en las listas dobles que exige el procedimiento de designación de los miembros del CES⁷¹⁰. Sin embargo, también

⁷⁰⁶ Información facilitada por la Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

⁷⁰⁷ Doc. CDR 162/97 rev., cit. supra, pp. 8 y 13.

⁷⁰⁸ Véanse entre otras, la Decisión del Consejo de 26 de enero de 1994, por la que se nombran miembros del Comité de las Regiones para el período del 26 de enero de 1994 al 25 de enero de 1998, DOCE L 31, de 4.02.94, pp. 29-46; la Decisión del Consejo de 23 de enero de 1995, por la que se nombran miembros titulares suplentes del Comité de las Regiones (adoptada a raíz de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia), DOCE L 25, de 2.02.95, pp. 20-24; y la Decisión del Consejo de 26 de enero de 1998, por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 1998 y el 25 de enero de 2002, DOCE L 28, de 4.02.98, pp. 19-40.

⁷⁰⁹ Según el art. 258, pár. 2º, TCE, los miembros del CES "*serán nombrados por acuerdo unánime del Consejo, para un período de cuatro años*".

⁷¹⁰ El paralelismo que mantienen las disposiciones del Tratado relativas a cada uno de estos órganos se manifestaría aquí de forma indirecta.

puede estimarse que este punto supone una diferencia en la regulación de ambos órganos porque, en el CES, únicamente existen miembros titulares.

Algunos autores consideran que la opción de que sea el Consejo quien nombre a los miembros del CdR *"pierde su sentido (aún así discutible) al rechazarse el mecanismo de una propuesta por parte de los Estados del doble de miembros de los que corresponden a cada uno, de manera que fuera el Consejo quien realmente determinara los miembros efectivamente designados. Al corresponderse la propuesta de los Estados con el número de puestos a cubrir, el Consejo pierde de hecho toda capacidad de decisión y se limita a adoptar las propuestas del Estado"*⁷¹¹. La competencia del Consejo para nombrar a los miembros del CdR podría ser simplemente consecuencia del paralelismo que, como se ha venido afirmando, caracteriza de manera global el contenido de los arts. 257 a 262 y 263 a 265 del TCE. Según se deduce de la postura los citados autores, dado que este paralelismo se rompe al prever que el CdR tendrá un número igual de miembros suplentes que de miembros titulares y que, por tanto, las listas presentadas por los Estados contienen sólo el número de candidatos que les corresponden, resultaría absurdo mantener la intervención del Consejo en este proceso. Siguiendo esta interpretación, la decisión del Consejo por la que se nombran los miembros titulares y suplentes del CdR tiene una naturaleza puramente formal. Esta parece ser la postura adoptada por el propio Consejo en el ejercicio de sus funciones. Siempre que se ha pronunciado a este respecto, el Consejo ha interpretado que el art. 263 TCE otorgaba plena libertad a los Estados miembros para proponer aquellos candidatos que consideraran conveniente⁷¹². Esta postura del Consejo se corresponde bien con los principios de autonomía institucional y procedimental que, según se viene afirmando, inspiran la elaboración de las propuestas nacionales.

Ahora bien, el efecto útil de las disposiciones del TCE exige matizar esta interpretación. La competencia del Consejo al decidir sobre la composición de un órgano comunitario no debe limitarse a la facultad de escoger entre los representantes propuestos por los Estados miembros, sino que va más allá aportando una dimensión específicamente

⁷¹¹ PEREZ TREMPES, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p.330.

⁷¹² Véase las respuestas a las preguntas escritas nº 2903/92 del Sr. H. KÖHLER (S), de 23 de noviembre de 1992, sobre la Composición del Comité de las Regiones, DOCE C 81, de 22.03.1993, p. 18; y la nº 3101/92 del Sr. A. ALAVANOS (CG), de 14 de diciembre de 1992, sobre la designación de candidatos no elegibles para la representación de Grecia en el comité de las Regiones, DOCE, C 81, de 22.03.1993, p. 24.

comunitaria al proceso de elección. Desde esta perspectiva la exigencia de que sea el Consejo quien nombre a los miembros del CdR adquiere pleno sentido.

Nuevamente cabe referirse aquí a la STJCE en el asunto CIDA contra Consejo⁷¹³ en la que el Tribunal definía los principales aspectos del papel que le corresponde al Consejo en el nombramiento de los miembros del CES⁷¹⁴. En ese caso, el Tribunal consideró que el Consejo debe cumplir una doble función. Primero, le corresponde velar porque la composición del CES respete el equilibrio exigido por el párrafo 2º del art. 259.1 TCE⁷¹⁵ y, en segundo lugar, *"incumbe al Consejo y no a los Gobiernos nacionales apreciar la representatividad de los candidatos que le son propuestos"*⁷¹⁶. Puede cuestionarse la aplicabilidad de esta jurisprudencia al CdR y al papel que le corresponde al Consejo en el nombramiento de sus miembros. Ciertamente, el Tribunal basa su decisión en el citado art. 259.1, pár. 2º, TCE que *"atribuye al Consejo una amplia facultad discrecional"*⁷¹⁷ y en el procedimiento consistente en proponer *"el doble número de candidatos que puestos a cubrir"*⁷¹⁸, aspectos ambos que, como ya se ha señalado reiteradamente, carecen de paralelismo en las disposiciones del Tratado relativas al CdR. Sin embargo, los objetivos que el Tribunal pretende proteger con esta interpretación de las disposiciones del Tratado sí son plenamente aplicables al órgano comunitario que se analiza aquí, por lo que es preciso proceder a un análisis más detallado de esta cuestión.

En primer lugar, según afirma el Tribunal, *"ha de recordarse que en virtud del*

⁷¹³ Asunto 297/86, Sentencia de 30 de junio de 1988, Confederazione italiana dirigenti di azienda (CIDA) y otros contra Consejo de las Comunidades Europeas, As. 297/86, Rec. 1988, pp. 3531-3558. Esta sentencia ya ha sido objeto de análisis al tratar el tema del equilibrio entre los entes locales y regionales en el seno del Comité.

⁷¹⁴ Esta interpretación es recogida también en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de junio de 1996, Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Cofindustria) y Aldo Romoli contra Consejo de la Unión Europea, As. 382/94, Rec. 1996, II-pp. 519-536.

⁷¹⁵ De hecho, como es una Sentencia anterior al Tratado de Amsterdam, el Tribunal se refiere al art. 159.1, pár. 2º, TCE. Esta disposición se corresponde con el art. 259.1, pár. 2º, en la nueva numeración de las disposiciones del TCE. Cabe recordar que, según esta disposición, *"la composición del Comité deberá tener en cuenta la necesidad de garantizar una representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social"*.

⁷¹⁶ Fdo. 24 de la STJCE, As. 297/86, p. 3555. Véase también, As. T-382/94, fdos. 25-44, Rec. 1997-6 I, pp. 529-533.

⁷¹⁷ Fdo. 18 de la STJCE, As. 297/86, Rec. 1988, p. 3554.

⁷¹⁸ Fdo. 24 de la STJCE, As. 297/86, Rec. 1988, p. 3555.

*apartado 2º del artículo 4 del Tratado (actual 7.2 TCE), el Consejo y la Comisión están asistidos por un Comité Económico y Social, con funciones consultivas. El objeto del CES es, pues, facilitar la tarea de las dos instituciones en el plano comunitario. Por consiguiente, la representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social en el seno del CES, debe estar garantizada a escala comunitaria*⁷¹⁹. En el Capítulo anterior, ya se señaló la necesidad de que, para la plena eficacia del CdR, se respete también en su composición un cierto equilibrio global entre entes regionales y locales aunque éste no se halle explícitamente previsto en el Tratado. Al disponer de todas las propuestas nacionales, el Consejo está en situación de garantizar que se respete ese equilibrio necesario para el buen funcionamiento del órgano. En este sentido, es posible concluir que, aunque los Estados miembros son libres para elegir aquellos candidatos que consideren conveniente, esta facultad no puede suponer en ningún caso una violación del Tratado dando lugar a un órgano manifiestamente ineficaz. La competencia del Consejo para nombrar a los miembros del CdR convierte a esta institución en el principal garante del equilibrio entre los distintos entes presentes en dicho órgano⁷²⁰.

Ahora bien, como se señalaba en el Capítulo anterior, lo que debe salvaguardarse es el equilibrio global del órgano. No se trata tanto de que el Consejo modifique la propuesta de un determinado Estado, cuanto de que provoque el diálogo y negociación entre los Estados miembros para lograr una composición del Comité que le permita ejercer sus funciones. La solución al problema debe ser general y no afectará únicamente a la propuesta de un Estado, salvo que ésta pudiera suponer, en sí misma, un obstáculo para el funcionamiento del Comité en su conjunto⁷²¹.

⁷¹⁹ Fdo. 17 de la STJCE, As. 297/86, Rec. 1988, p. 3554.

⁷²⁰ En este sentido A. MANGAS, afirmaba que "*el Consejo de la Unión, antes de decidir el nombramiento, debe examinar la compatibilidad de la propuesta con el efecto útil del artículo 198A TCE (actual art. 263 TCE)*", MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p. 12.

⁷²¹ A. MANGAS considera que el Consejo debe valorar el equilibrio en la propuesta de cada Estado miembro y, en consecuencia, afirma que "*el Consejo no está vinculado automáticamente a la propuesta, pues debiendo responder sus actos ante el Tribunal de Justicia debe examinar, previamente a la decisión, si la propuesta de España se ajusta a la composición dual del Comité, habida cuenta que España está estructurada en entes regionales y locales. Este es uno de los límites que se deducen del artículo 198A TCE (actual 263 TCE) al poder discrecional de propuesta de los Estados y, posteriormente, de nombramiento por el Consejo de la Unión. Este límite es bifronte: debe respetar la paritaria previsión comunitaria y constitucional*", MANGAS MARTIN, A., "El nombramiento de los miembros...", op. cit., p.12.

Cabe recordar, sin embargo, que lo que debe garantizarse es la eficacia del órgano comunitario y, por tanto, el equilibrio del reparto nacional debe valorarse en función de este objetivo principal. Según se viene sosteniendo en

En segundo lugar, la sentencia se refiere a la obligación del Consejo de *apreciar la representatividad de los candidatos*. Esta cuestión es, si cabe, más delicada que la anterior por cuanto incide directamente en la libertad de propuesta de los Estados miembros. Aunque el art. 263 TCE no permita al Consejo escoger entre los candidatos propuestos, sería posible entender que su competencia en el nombramiento de los miembros del CdR le permite examinar su representatividad. Aquí, no se trata de dar al Consejo la posibilidad de determinar si la propuesta de un Estado es representativa en su conjunto, es decir, si el criterio de reparto entre los distintos tipos de entes subestatales existentes en dicho Estado ha sido el correcto⁷²². Lo que se pretende es señalar que, como afirma la sentencia del TJCE, el Consejo tiene competencias para examinar si los candidatos propuestos reúnen las características necesarias para ser miembros del órgano, según las disposiciones del Tratado. El art. 263 TCE únicamente exige que los miembros del CdR sean **representantes** de los entes locales y regionales. El Consejo debe velar porque se respete esta disposición⁷²³.

En definitiva, de los argumentos planteados se deriva que la competencia del Consejo para nombrar a los miembros del CdR permite a esta institución cumplir una función de coordinador de las propuestas nacionales con el objeto de garantizar una composición adecuada del Comité. Aunque, según se viene afirmando, el TCE no establece ninguna exigencia explícita a este respecto, ello no impide afirmar que, implícitamente, la composición del CdR debe seguir ciertas pautas para respetar el efecto útil de las disposiciones del Tratado. Se ha mencionado ya la necesidad de garantizar un cierto equilibrio entre entes regionales y locales pero, según señala C. SCHNEIDER, deberían tenerse en cuenta también otros factores, como la necesidad de respetar un cierto reparto geográfico y político y, también, un equilibrio entre hombres y mujeres⁷²⁴. Precisamente, en su Resolución sobre las "Propuestas de futuros nombramientos del CDR en materia de igualdad de oportunidades", el Comité reconocía que

el presente trabajo, precisamente el equilibrio global del Comité exige que las propuestas nacionales no contengan un reparto igualitario de los miembros porque ello supondría una representación "desequilibrada" de los entes regionales.

⁷²² Esta cuestión ya ha sido examinada en el párrafo anterior.

⁷²³ A este respecto véase lo que se establece en el siguiente apartado sobre el contenido que debe darse a los términos utilizados por el Tratado.

⁷²⁴ Vid. SCHNEIDER, C., "Morceaux choisis...", op. cit., pp. 35-38.

Se trata de criterios recogidos explícitamente en el art. 2.2 de la Carta Estatutaria del CPLRE, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 14 de enero de 1994.

*"el Comité de las Regiones, mediante su Grupo de trabajo para la igualdad de oportunidades, ya ha empezado a progresar a este respecto, pero es consciente del papel del Consejo en el procedimiento de nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones. Aunque no desea interferir en el procedimiento de nombramiento propio de cada Estado miembro, el Comité de las Regiones solicita sin embargo al Consejo que fomente y promueva una participación más equilibrada de las mujeres en la vida política y que obre por la búsqueda de un equilibrio entre mujeres y hombres en sus nombramientos para el Comité de las Regiones"*⁷²⁵.

Ahora bien, como ya se ha indicado, el Consejo no ha realizado esta interpretación del art. 263 TCE, rechazando toda posibilidad de interferir en la facultad de propuesta de los Estados miembros y limitándose a nombrar los candidatos incluidos en las listas nacionales. En este estado de cosas, como señalan acertadamente algunos autores, la exigencia de que sea el Consejo quien nombre a los miembros del Comité supone más inconvenientes que ventajas, dado que obliga a que *"las renovaciones de miembros (por ejemplo por pérdida de la cualidad de representante regional) se demoren considerablemente (debe esperarse a un Consejo general), con los perjuicios para la consecución de un quórum ya por sí suficientemente difícil"*⁷²⁶. El problema se agrava porque el Consejo, no sólo es el encargado de nombrar a los miembros del CdR al principio de cada mandato sino que, según el art. 15 del Reglamento Interno del Comité, el mismo procedimiento se aplica cada vez que queda una vacante⁷²⁷. La siguiente Tabla indica los cambios por países que se produjeron en la composición del CdR durante el primer mandato.

⁷²⁵ Resolución adoptada el 18 de septiembre de 1997, DOCE C 379, de 15.12.1997, p. 66.

⁷²⁶ Vid. PEREZ TREMP, P. (Coord.), CABELLOS ESPIERREZ, M.A., ROIG MOLES, E., La participación europea y la acción exterior..., op. cit., p.330.

⁷²⁷ Según el art. 15.2 del Reglamento Interno del CdR, *"toda dimisión deberá notificarse al presidente del Comité, quien informará al Consejo. Éste tomará constancia de la existencia de la vacante y pondrá en marcha el procedimiento de sustitución"*, DOCE L 132, DE 27.05.1994, pp. 50-51.