

EL COMITÉ DE LAS REGIONES Y SU REFORMA

ISABEL M.^a CLAVERA ARIZTI *

SUMARIO: I. Introducción. II. El Tratado de Niza. III. El Libro Blanco sobre la Gobernanza. IV. La Declaración de Laeken.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los ochenta estamos siendo testigos de un proceso de cambio diríamos casi continuo en la Unión Europea, el último el 26 de febrero de 2001, en que fue firmado el Tratado de Niza, que modifica el Tratado de la Unión Europea y, en el que además se anuncia, en la Declaración 23 aneja al Tratado, la convocatoria de una nueva Conferencia para 2004, en busca de la respuesta a cuatro grandes temas: Delimitación clara entre las competencias de la Unión y de los Estados miembros, estatuto preciso de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión proclamada en Niza, simplificación de los Tratados constitutivos, y el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Ciertamente, hubiera sido más acertado, que los acuerdos alcanzados en Niza, no se limitaran a lo mínimo para afrontar la ampliación a los nuevos Estados miembros, siendo en cambio más necesario una modificación de fondo que verdaderamente la Unión Europea requería y, que tampoco parece que la Conferencia de 2004 vaya a solucionar.

Como sabemos, el Comité de las Regiones, ha experimentado pocas reformas, a pesar de las muchas propuestas por éste planteadas y, entre estas, el derecho a recurrir ante el Tribunal de Justicia para la defensa de sus competencias, que si bien no fue aceptada, entiendo era una petición lógica. Es a su vez de resaltar el que no hayan sido ampliados por Niza los supuestos en los que el Comité deba emitir preceptivamente un dictamen consultivo.

Es lo cierto que siendo la reforma operada por el Tratado de Niza defraudante, se ve en parte compensada por el contenido del Libro Blanco sobre la Gobernanza, así como por la Declaración de Laeken.

* Alumna del período de docencia (2001/2002) del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho de la Unión Europea», impartido por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED.

La Comisión Europea identificó a principios de 2000 la instauración de nuevas formas de gobernanza ¹ como uno de los cuatro objetivos estratégicos que seguiría su actuación en los próximos años. Para generar reflexión y propuestas en relación con esta cuestión, se crearon doce grupos de trabajo formados por miembros de diversas direcciones generales de la Comisión Europea. Las conclusiones de estos grupos se han recopilado en el Libro Blanco sobre la Gobernanza.

El Libro Blanco resalta, entre otras cosas, la necesidad de implicar de forma más activa las autoridades regionales y locales e intensificar el papel del Comité de las Regiones.

Por su parte, la Declaración de Laeken, de 15 de diciembre de 2001, considera sería conveniente poner en manos de los representantes electos de las regiones, aquellos asuntos en que por su naturaleza puedan estos intervenir, de esta forma la Unión podría prestar más atención a sus preocupaciones concretas, en lugar de ocuparse de los más mínimos detalles.

Si bien es cierto, la Unión Europea, ha querido tanto con la Declaración de Laeken como con el Libro Blanco sobre la Gobernanza, dar un impulso y mayor relevancia a los entes subestatales y al Comité de las Regiones, el futuro de éste organismo en cuanto a las modificaciones que pueda sufrir a corto plazo no parece ser muy importantes. Ello porque, pese a la presión de los entes subestatales en aras a una mayor participación en la integración europea, es muy difícil plasmar la misma en el propio escalón europeo, habida cuenta de: 1) la asimetría entre los Estados miembros, ya que muchos de ellos no están descentralizados; 2) la asimetría, entre los propios Estados miembros descentralizados, entre niveles de descentralización (simplemente administrativa, o por el contrario política, y en este caso más o menos plena). De ahí que seguramente cualquier desarrollo a corto-medio plazo sobre la participación de los entes subestatales en la construcción europea posiblemente tenga que venir de acuerdos internos en el seno de cada Estado miembro.

II. EL TRATADO DE NIZA

Las reformas introducidas en el artículo 263 TCE ² no han supuesto un verdadero salto cualitativo, si bien es cierto, tampoco la Comisión entendía que el Comité de las Regiones debiera sufrir grandes cambios, de ahí que las modificaciones se limiten fundamentalmente a tres:

¹ Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. (El Pleno de la Real Academia Española, en su reunión de 21 de diciembre de 2000 acuerda adoptar el término *gobernanza*).

² Art. 263 TCE. «Se crea un comité de carácter consultivo, denominado en lo sucesivo "Comité de las Regiones" compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida.»

El número de miembros del Comité de las Regiones no excederá de trescientos cincuenta.

El número de miembros del Comité será el siguiente:

Bélgica 12, Dinamarca 9, Alemania 24, Grecia 12, España 21, Francia 24, Irlanda 9, Italia 24, Luxemburgo 6, países Bajos 12, Austria 12, Portugal 12, Finlandia 9, Suecia 12, Reino Unido 24.

Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados, a propuesta de los respectivos Estados miembros, para un período de cuatro años. Su mandato será renovable. El Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. Al término del mandato mencionado en el párrafo primero en virtud del cual hayan sido propuestos, el mandato de los miembros del Comité concluirá automáticamente y serán sustituidos para el período restante

En primer lugar:

La exigencia de que los miembros del Comité sean «titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o que ostenten responsabilidad política ante una Asamblea elegida».

Este precepto, regula algo que está en la lógica de las cosas: el Tratado exige que si termina su mandato electoral o ya no responden ante una asamblea política su mandato concluirá automáticamente.

Constituye una vieja aspiración del Comité de las Regiones, el que sus miembros fueran titulares de un mandato democrático en una entidad regional o local o fueran políticamente responsables ante una asamblea elegida por sufragio universal y directo, ratificada en sus propuestas a la CIG (2000). Y apoyada por la Comisión y el Parlamento Europeo fue recogida desde el primer momento en la fase final de la CIG y el Tratado de Niza la hizo suya igualmente.

En segundo lugar:

Se establece que el número de miembros no excederá de 350 recogiendo la Declaración relativa a la ampliación de la UE la misma posición común que para el Comité Económico y Social, sobre el reparto de los puestos sobre 344 para una Unión de 27 miembros, en la que cada uno de los actuales Estados miembros conserva su situación presente y a cada futuro miembro se le asigna un número equivalente al del Estado/s con que se le equipara a todos los efectos de representación institucional. Se utiliza por tanto la vieja clave del reparto del Comité Económico y Social (números múltiplos de 3).

Con relación a esta segunda novedad referente al número de miembros, la Comisión propuso un tope numérico que no excediera del tercio de los miembros del Parlamento mientras que éste elevaba el listón hasta la mitad de los eurodiputados; el Comité de las Regiones rechazó formalmente la propuesta de la Comisión (la resolución del Parlamento Europeo fue posterior a su dictamen), exigiendo que la ampliación garantice «que las entidades regionales y locales de los nuevos Estados miembros estén suficientemente representada» para lo que consideraba adecuado «un número máximo aproximado de 350 miembros».

La Comisión acertadamente, ponía de relieve que no tenía sentido emparejar numéricamente al Comité de las Regiones con el Comité Económico y Social, pues no refleja adecuadamente la dimensión y la población de las regiones. Para la Comisión el reparto debería seguir los mismos criterios que el Parlamento Europeo, componerse de un tercio de los miembros del Parlamento Europeo. El propio Comité de las Regiones, en su Dictamen de septiembre de 1999, aceptaba su reducción a un tercio o la mitad de los miembros del Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo proponía que no superase la mitad del Parlamento Europeo.

En tercer lugar:

En cuanto al nombramiento se dispone que «el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El mandato de los miembros del Comité concluirá auto-

de dicho mandato según el mismo procedimiento. Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo.

Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad. Cit. «Tratado de Niza», Unión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001.

máticamente y serán sustituidos para el período restante de dicho mandato según el mismo procedimiento».

El Tratado de Niza, en fin, modifica el nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones, que pasan a ser elegidos por mayoría cualificada en el Consejo y no por unanimidad y, aunque el nombramiento se rebaja a la mayoría cualificada en el Consejo, es un mero formulismo pues el Consejo adopta la lista que le proponen los Estados miembros.

Así pues, el Tratado de Niza, ha hecho suyas las peticiones menores del Comité de las Regiones y le ha negado las de más envergadura institucional, dato que no debe ser olvidado a la hora de valorar el papel que la Unión Europea reserva a las regiones. No obstante, ha habido una cuestión que sí ha sido atendida pero más por tratarse de un interés alemán que por pedirlo también el Comité; se trata del compromiso de celebrar en 2004 una nueva CIG para abordar —junto a otras cuestiones— el reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

III. EL LIBRO BLANCO SOBRE LA GOBERNANZA

Verdaderamente, la reforma del Comité de las Regiones, resulta desmoralizadora, si bien, considero, se ve en parte compensada por el Libro Blanco sobre la Gobernanza, que parece suaviza las carencias de dicho Tratado dando un impulso a los entes subestatales y al Comité de las Regiones teniendo como fin acercar la Unión a los ciudadanos.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza, tiene como objetivo, reforzar la confianza de los ciudadanos en la Unión, evitando el distanciamiento entre ésta y los ciudadanos, proponiendo así, la Comisión, tomar medidas concretas dirigidas a conectar Europa a los ciudadanos. Entre ellas la Comisión resalta la necesidad de implicar de manera más activa las autoridades regionales y locales.

Es fundamental por tanto como se reconoce en el Libro Blanco, para el proceso de integración, el llamado «tercer nivel», es decir, los gobiernos y las administraciones subestatales, de ahí que la Comisión proponga:

- 1.º Entablar un diálogo con las asociaciones europeas y nacionales de gobierno local y regional, para así implicarlas en las fases iniciales de la formulación de políticas.
- 2.º Aplicar de forma flexible legislaciones y programas que tengan un importante impacto territorial, con el objetivo de adaptarlos a las especificidades locales. La Comisión, se muestra conforme de establecer contratos tripartitos entre Comisión, Estados miembros, regiones y gobiernos locales y, mediante estos contratos, una autoridad local sería la encargada de llevar a cabo acciones concretas para lograr los objetivos que quedan definidos en la legislación primaria.
- 3.º Promover la coherencia general de las políticas. Las decisiones adoptadas en un ámbito regional o local deben ser compatibles con un conjunto de principios compartidos a escala comunitaria y orientados a una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio de la Unión. Se debe tener en cuenta el impacto regional.
- 4.º Se propone también intensificar el papel del Comité de las Regiones. La Comisión considera que este organismo debería jugar un papel más activo en: la preparación de informes preliminares anteriores a las propuestas de la Comisión (según los Tratados, el Comité sólo puede emitir dictámenes después de que las propuestas hayan llegado

al poder legislativo); el intercambio de buenas prácticas en relación con la participación de los gobiernos regionales y locales en la fase preparatoria de las políticas comunitarias; la evaluación del impacto local y regional de algunas directivas y la generación de propuestas para mejorar su flexibilidad a la hora de aplicarlas.

- 5.º Incentivar a los Estados miembros a mejorar los mecanismos de participación de los gobiernos subestatales en la política europea, pues son ellos los que tienen la máxima responsabilidad a la hora de implicar las autoridades regionales y locales en la política de la Unión.

Parece claro que la Unión Europea quiere que se recupere la confianza de todos y para ello entendiéndose, se debería mostrar mayor sensibilidad hacia las expectativas del ciudadano, de la sociedad civil, de las regiones y de las organizaciones locales, y un medio para acercar la Unión a los ciudadanos es sin lugar a duda el Comité de las Regiones.

IV. LA DECLARACION DE LAEKEN

De otro lado, la Declaración de Laeken, refleja el interés, por parte de la Unión, en tener muy en consideración a las regiones, puesto que ésta entiende que es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano pues, si bien, estos siguen apoyando los objetivos de la Unión, parece que no siempre perciben la relación ente dichos objetivos y la actuación cotidiana de la Unión, de ahí que ésta considere conveniente poner en manos de los representantes electos de las regiones los detalles que por su naturaleza puedan éstos resolver, implicando de forma más activa a las autoridades regionales y locales.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

Monografías o libros colectivos

- ALIS PEREZ-YORZA, F., *Principio de subsidiariedad: proyección y desarrollo en el ámbito del derecho económico de la Comunidad Europea*, Quaderns de Treball/Working Papers, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 1999.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., y OTROS, *El Tratado de Niza. Análisis comentarios y texto*. Ed. COLEX, Madrid, 2001.
- ARIAS MARTÍNEZ, M. A., *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario Europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*, Ed. IVAP, Oñati, 1998.
- BIANCARELLI, J., *La dynamique institutionelle*, CEE et Colléctivités Locales, AJDA, 1991.
- BLANCH ALTEMIR, A., *El Marqués de Olivart y el Derecho Internacional (1861-1928)*, Ed. Universitat de Lleida, Lleida, 1999.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., y OTRO, *El Comité de las Regiones. Análisis de una futura ¿futura institución?*, Ed. Comares, Valladolid, 2000.
- DIAZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 2.ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 2001.
- GUY ISAAC, *Manual de derecho Comunitario General*, Ed. Ariel, 5.ª edición, Barcelona, 1997.
- HUESA VINAIXA, R., (coord.), y OTROS, *Las instituciones de Derecho Comunitario*. 2.ª edición, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

- *La participación Europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999, Barcelona.
- *Las prioridades políticas del Comité de las Regiones*, Unión Europea, Bruselas, 1998.
- LINDE PANIAGUA, E., (coord.) y, OTROS, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Ed. COLEX, 1.ª edc. Madrid, 2000.
- *Código Básico de Derecho de la Unión Europea*, Editorial COLEX, 1998.
- MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., ALDECOA LUZARRAGA, F. (coordes), PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Direct. Científico), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas. Volumen I*, Ed. IVAP, Bilbao, 1994.
- MENGOZZI, P., *Derecho Comunitario y de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, Madrid, 2000.
- OREJA AGUIRRE, M. (Director), FONSECA MORILLO, F. (coord.), y OTROS, *El Tratado de Amsterdam, Volumen I, Volumen II*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1998.
- PELÁEZ MARÓN, J. M., *Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea*, E. Tecnos, Madrid, 2000.
- VEGA MOCOROA, I., *La integración económica europea: Curso básico*. 2.ª edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1998.

Artículos en revistas especializadas

- ALDECOA LUZARRAGA, F., «El Tratado de Niza, consolidación y reforma de la Unión Europea», en *Cuadernos Europeos de Deusto, número 25/2001*, publicado por Instituto de Estudios Europeos, págs. 11 a 38.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «La reforma institucional en el Tratado de Niza», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 211, enero/febrero, 2001, págs. 11 a 26.
- BACIGALUPO SAGGESE, M., «Las Regiones en la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1-2.º semestre 2001, publicada por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), págs. 59 a 79.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J., «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», en *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, 1992.
- GARCÍA MORALES, M. J., «Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, Septiembre-Diciembre, 1997.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La reforma institucional en el texto del Tratado de Niza», en *Revista de Derecho Comunitario*, n.º 9, Enero/Junio de 2001, publicada por Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 33 a 76.
- LINDE PANIAGUA, E., «Realidades y perspectivas de la construcción europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1-2.º semestre 2001, publicada por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), págs. 185 a 210.

- MELLADO PRADO, P., «La Conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1-2.º semestre 2001, publicada por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), págs. 81 a 90.
- PARDO LEAL, M., «El Libro Blanco sobre la Gobernanza: ¿la reforma de la gobernación de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, Noviembre/Diciembre 2001, págs. 8 a 22.
- PARREJO ALFONSO, L., «Algunas notas sobre el proceso de integración europea. ¿Federalismo o fórmula original?», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1-2.º semestre 2001, publicada por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), págs. 125 a 151.
- PÉREZ CARRILLO, E.F., «El Tratado de Niza, entre la consolidación de la Unión de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa», en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 27, Enero-Abril, 2001, publicada por el Instituto de Estudios Europeos, págs. 77 a 92.
- PETITE M., «Nice, traité existentiel, non essentiel», en *Revue du Droit de l'Union Européenne*, Ed. Clément Juglar 4-2000, págs. 887 a 897.
- VAN NUFFEL, P., «Le traité de Nice. Un commentaire», en *Revue du Droit de l'Union Européenne*, Ed. Clément Juglar 2-2001, págs. 329 a 387.

Documentación

«*Tratado de Niza*», Unión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001.

«*Declaración de Laeken*», <http://www.emcolbru.org/Laken.htm>.

«*Libro Blanco sobre la Gobernanza*», <http://www.ldt-ue.com/gober.htm>.