

HORIZONTE 2004

ANÁLISIS DE SITUACIÓN Y OPCIONES RESPECTO A LA POSICIÓN DE LAS REGIONES EN EL ÁMBITO DE LA UE. ESPECIAL ATENCIÓN AL COMITÉ DE LAS REGIONES*

ALBERTO GIL IBAÑEZ

Nº 6 - 2002

ALBERTO GIL IBAÑEZ

INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS

MADRID, SEPTIEMBRE DE 2002

* Este artículo se ha preparado en el marco del proyecto *Horizonte 2004*, desarrollado con el apoyo de la Comunidad Europea. El contenido de este proyecto no refleja necesariamente la posición de la Comunidad Europea, ni implica ninguna responsabilidad por su parte.

El Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Polo europeo Jean Monnet, es un Centro de investigación especializado en temas europeos cuyo objetivo es contribuir a un mayor conocimiento y divulgación de los temas relacionados con la Unión Europea.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

El Instituto de Estudios Europeos publica en su Colección de Documentos de Trabajo estudios y análisis sobre materias relacionadas con temas europeos con el fin de impulsar el debate público. Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto.

Serie de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Europeos

**“Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las regiones en el ámbito de la UE.
Especial atención al Comité de las Regiones”**

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos Reservados © 2002, por Alberto Gil Ibañez

Derechos Reservados © 2002, por Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS
Julián Romea, 22 - 28003 Madrid
<http://www.ceu.es/idee>

ISBN: XXXXXXXX

Depósito legal: XXXXXXXXXXXX

Diseño de cubierta: Encarnación Navarro

Compuesto e impreso en Docutech

ANÁLISIS DE SITUACIÓN Y OPCIONES RESPECTO A LA POSICIÓN DE LAS REGIONES EN EL ÁMBITO DE LA UE. ESPECIAL ATENCIÓN AL COMITÉ DE LAS REGIONES ¹

ALBERTO GIL IBÁÑEZ *

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.....	4
Breve introducción histórica: las regiones en Europa y su posición en los Tratados.....	4
Regionalismo e integración europea: principales problemas, contradicciones y dificultades para el desarrollo de una política regional europea	5
Puntos fuertes y oportunidades para un fortalecimiento de la posición de las regiones en la UE.....	10
EL COMITÉ DE LAS REGIONES	13
Antecedentes	13
Un órgano en búsqueda de una redefinición permanente de su posición y funciones.....	15
Una valoración en torno a nuevas competencias, poderes y principios: ¿es posible fortalecer el modelo actual?.....	16
ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN REGIONAL INTERNA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS (DE ACUERDO CON LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS)	26
El “modelo español”	26
Mejora de la participación en el proceso decisorio (fase ascendente)	28
Mejora de la participación en la aplicación y ejecución de las normas comunitarias (fase descendente)	32
ALGUNAS CONCLUSIONES	36

¹ NOTA PREVIA: Sobre si este tema deberá ser objeto o no de tratamiento en la Convención, cabe recordar que en la Declaración de Laeken, los Jefes de Estado y de Gobierno, cuando se refieren al mejor reparto de competencias, aluden expresamente a la dimensión regional y que el propio Comité de las Regiones, por medio de su Vicepresidente, presentó ante la Convención, un dictamen sobre la delimitación de competencias que presentaba varias propuestas que deberán ser objeto de una u otra respuesta. Recientemente, en su reunión de los días 3 y 4 de julio el Comité ha aprobado su “Contribución” a la Convención. Por otra parte, uno de los Grupos de trabajo creados en el seno de la Convención va a tratar expresamente el Principio de Subsidiariedad.

* Investigador del Instituto de Estudios Europeos.

INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA²

BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: LAS REGIONES EN EUROPA Y SU POSICIÓN EN LOS TRATADOS

Cuando surgen las Comunidades Europeas, en los años cincuenta, puede decirse que éstas ignoraron, casi completamente, la realidad regional. Aunque la construcción de la integración europea ha discurrido paralela al movimiento federalista, ese mismo proceso de integración desconoció durante mucho tiempo la propia estructura federal o cuasi-federal de algunos de sus miembros³. En efecto, los Tratados constitutivos apenas citan a las regiones y cuando se inicia la llamada política regional, fundamentalmente a principios de los años setenta, las regiones se toman con un enfoque meramente técnico, como espacios geográficos, con implicaciones principalmente demográficas o económicas (ver, por ejemplo, el Preámbulo del Tratado original CEE, o su art. 92, ahora art. 87).

Evidentemente, esa situación respondía a la realidad socio-política de la época y a una organización de corte internacional, todavía sin matices, donde los Estados desarrollaban todas las funciones principales y asumían todas las responsabilidades. Por otra parte, de los Estados miembros originarios tan sólo Alemania disponía de una fuerte estructura regional, aunque todavía más como consecuencia de los acuerdos post-bélicos que trataban de evitar el resurgimiento de la gran Alemania, que a causa de una verdadera vocación política y presión ciudadana. Conviene recordar igualmente que los Estados europeos vencedores de la segunda guerra mundial (curiosamente no así los Estados Unidos) respondían al parámetro de Estado fuerte y centralista (así, Reino Unido y Francia), y por lo tanto hablar en ese momento de descentralización política parecía un sinsentido que iba en contra de los tiempos. Tan sólo tras la primera ampliación de la Comunidad Europea, se decidiría la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, 1975) y el Comité de Política Regional, un órgano en el que, sin embargo, al principio no participaron las regiones.

Quién podría decirles a los diseñadores de aquellas estructuras que Europa presentaría apenas cincuenta años después una realidad bien distinta. Al proceso de descentralización iniciado a finales de los años setenta en España, con la aprobación del texto constitucional de 1978, han seguido otros eventos similares, si no en intensidad sí en orientación, en Bélgica, Italia (en estos dos casos profundizándose en procesos ya iniciados), Francia, y más recientemente en Reino Unido, Suecia y Finlandia, a los que cabría añadir Austria como Estado federal que se incorpora como tal, en la última ampliación, a la Unión Europea. Este proceso probablemente no ha sido ajeno al éxito con que se ha percibido la experiencia española, donde la fase de descentralización y creación de las Comunidades

² Quiera agradecer los comentarios realizados a este documento por los miembros del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, en su reunión del día 9 de septiembre.

³ Vid. José María BENEYTO, "Europa y sus arquitectos", *Política Exterior*, nº 77 (sept.-oct. 2000), pp. 85-103.

Autónomas, ha coincidido con un espectacular desarrollo económico y una no menos patente consolidación democrática.

Podría afirmarse, por tanto, que nos encontramos en estos momentos ante un cambio de paradigma, donde la descentralización, tanto administrativa como política, viene siendo entendida como sinónimo de modernización, mayor eficacia en la distribución de los recursos, más proximidad a los ciudadanos, y como vehículo legítimo para canalizar las expectativas ciudadanas de reconocimiento y protección de sus peculiaridades culturales, tradiciones y autonomía en la toma de decisiones. Por ello, la Unión Europea no podía ser insensible a esa nueva estructura de distribución territorial del poder.

Tal vez pueda considerarse la introducción de la “cohesión económica y social” en el Acta Única (la Comunidad ya contaba entonces con un buen número de países que exigían una política más activa de apoyo al desarrollo regional, entre ellos España) como el detonante de una reforma más ambiciosa de los distintos fondos estructurales (1988), la cual ya tomarían en cuenta a las regiones como posibles actores directos de la gestión y desarrollo de esa política comunitaria. Esta situación ha quedado igualmente reflejada en algunas previsiones del Tratado de Maastricht, concretamente en la parte del Tratado de la Comunidad Europea (en adelante Tratado CE), que crea un organismo denominado precisamente el Comité de las Regiones (CdR). Por otra parte, los Estados miembros con mayores cotas de descentralización han introducido, cada uno dentro de las peculiaridades que representa su historia y realidad constitucional, fórmulas para integrar en la voz del Estado en Bruselas las sensibilidades de sus entes regionales (fase ascendente), así como para articular, de la forma más eficazmente posible, la aplicación del Derecho europeo a través precisamente de las entidades competentes para ello, que en un número creciente de casos resultan ser precisamente las regiones (fase descendente).

En este documento, analizaremos estas dos fases, pero haciendo un especial hincapié en la figura del Comité de Regiones. No obstante, antes de realizar cualquier análisis más detallado, conviene examinar como cuestión previa los principales problemas y dificultades que esta cuestión plantea en la actualidad.

REGIONALISMO E INTEGRACIÓN EUROPEA: PRINCIPALES PROBLEMAS, CONTRADICCIONES Y DIFICULTADES PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

La diversidad de la realidad regional

Uno de los problemas que se ha presentado siempre a la hora de abordar el papel de las regiones en Europa es su amplia diversidad. Esta diversidad abarca varios puntos de vista: demográfico, territorial, económico y político. Desde una perspectiva económica podríamos diferenciar dos grandes grupos, las más ricas se concentrarían en torno al eje Londres-Milán y polos aislados como Hamburgo y la región de Copenhague, mientras que las más desfavorecidas coincidirían con la periferia de la Unión, correspondiendo a macizos montañosos, zonas poco industrializadas o tradicionalmente en crisis. Claro que aquí habría que incluir

matices, pues existe una región mediterránea (desde Valencia a Toscana) que presenta un creciente dinamismo económico, recursos ambientales y culturales cada vez más desarrollados y una elevada capacidad empresarial. Por otra parte, las regiones septentrionales de Finlandia y Suecia, países considerados de renta elevada, manifiestan una problemática específica por su muy baja densidad de población⁴.

Más importancia quizás cobre la diversidad de naturaleza política y constitucional. Esto se produce tanto entre varios países, como incluso al interior de un mismo Estado, ya que obviamente existen diferentes realidades nacionales y ordenamientos internos.

No obstante, la diversidad económica y política también se da entre los mismos Estados miembros, por lo que la propia Unión Europea dispone de un bagaje suficiente para poder enfrentarse a este problema. Sin embargo, el hecho de que las funciones, poderes y competencias de las distintas regiones a lo largo de Europa varíe enormemente implica una dificultad en gran medida nueva, que exige por tanto soluciones imaginativas e innovadoras, a la hora de poder articular, a nivel europeo, una participación adecuada de las regiones, por ejemplo, a través del Comité de las Regiones.

El olvidado problema de las “capacidades” administrativas

Cuando tanto juristas como responsables políticos (especialmente a nivel internacional) intervienen para concretar las estipulaciones de un acuerdo o negociación, quizás el último problema que se plantean, si llegan a plantárselo, es la capacidad efectiva de las partes para llevar a cabo lo que van a firmar. Probablemente, el argumento implícito es que esa cuestión ya se resolverá de alguna manera, o como mucho, se prevén sanciones para caso de incumplimiento, esperando que esa amenaza baste para resolver cualquier posible carencia. Sin embargo, en realidad, el grado de capacidad administrativa de cada actor, y no sólo las competencias teóricas que la ley le atribuye, influencia de manera definitiva el grado de eficacia con el que una determinada Administración aplica una concreta política pública. Por capacidad administrativa entendemos, entre otros aspectos, gozar de una línea presupuestaria congruente, suficiente personal (tanto de perfil horizontal como especializado), una organización eficiente, adecuado conocimiento y experiencia, etc...

Pues bien, se ha hablado poco del diferente grado de integración europea efectiva que representa el diverso nivel de eficacia y capacidades administrativas de los distintos Estados miembros⁵. Obviamente las tablas de infracciones la Derecho europeo cometidas por los distintos Estados, de las Directivas pendientes de

⁴ Vid. María MAGADÁN DÍAZ, “La construcción europea: consecuencias para los ciudadanos y las regiones” *Noticias de la Unión Europea*.

⁵ Una excepción la encontramos en: Alberto GIL IBÁÑEZ, *The Administrative Supervisión & Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, ed. Hart, Oxford, 1999, pp.149-160.

trasponer, o el éxito desigual de las Presidencias semestrales de la UE, no dejan lugar a dudas, más allá de los grandes principios, de que en la práctica la integración europea no es vivida ni aplicada de la misma manera en los distintos Estados. En consecuencia, y paralelamente, podemos lógicamente preguntarnos si no se da el mismo problema, tal vez agravado, en el nivel regional. En otras palabras, importa saber en qué medida las regiones están igualmente preparadas para ejercer nuevas competencias en el terreno europeo, o al menos, si están lo suficientemente concienciadas del esfuerzo "administrativo" que las posibles nuevas funciones requieren, más allá de lo que pueda firmarse un día en un documento o lo que pueda aparecer regulado en un nuevo precepto del Tratado. Incluso, podría afirmarse que algunas regiones y municipios no estarían preparados para asumir con eficacia un mayor poder de intervención en Europa. Es éste un tema que debería estar muy presente en cualquier estrategia nueva que se plantee.

Aunque el CdR puede de alguna manera compensar la pretendida falta de capacidad administrativa de algunas regiones, igualmente, un parecido debate podría hacerse en torno al propio CdR, esto es, que para ejercer nuevas competencias necesitaría igualmente obtener más medios materiales y personales, así como una estructura más adecuada, y así ha sido reconocido⁶.

Subsidiariedad versus autonomía institucional y procedimental: ¿principios contradictorios?

El principio de subsidiariedad, desde el momento de su introducción en el Tratado, fue enarbolado por los defensores de una mayor presencia institucional de las regiones en la Unión Europea, como bandera justificadora de sus pretensiones. Sin embargo, como es sabido, el promotor de la inclusión de dicho principio no fue un país presionado por su realidad regional, sino el Reino Unido, país hasta hace poco fuertemente centralizado, que estaba más preocupado de poner un freno a las ínfulas de expansión de competencias que, según el Gobierno británico de entonces, poseía la Comisión.

En cualquier caso, la actual redacción del principio de subsidiariedad no puede calificarse de muy afortunada ya que deja demasiadas cuestiones abiertas. Entre otras destaca, la de no quedar claro cuántos países, ni hasta qué punto, deben demostrar que no son capaces de ejecutar una política eficazmente para que pueda quedar justificada la intervención de la Comunidad. En términos simples, el principio de subsidiariedad (también conocido como el de eficacia) consiste en asegurar que el nivel superior sólo intervenga cuando quede demostrado que su acción resulta más eficaz que la actuación de los escalones de gobierno "inferiores", que son los que están más cercanos al ciudadano y a la realidad concreta, con todas sus peculiaridades y matices. Obviamente los redactores del Tratado de Maastricht estaban pensando en responder al problema de delimitación de competencias entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, que todavía a estas alturas carece

⁶ Ver Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de noviembre de 2001 sobre "El lugar y la participación del Comité de las Regiones en el proceso decisorio comunitario"(CdR 105/2001 fin).

de una solución pacífica y completa. No obstante, resulta difícil sostener que lo que es bueno para esa relación no lo sea para articular la conexión entre los Estados y sus regiones (al menos, aquéllas con competencias para ello) y por ende de las regiones con la propia Comunidad; otra cosa es que esta relación deba regularse en el Tratado comunitario. En cualquier caso, el propio CdR ha manifestado en reiteradas ocasiones que este principio no sólo se aplica contra las intervenciones injustificadas en las competencias de los Estados miembros, sino que abarca el respeto a los derechos y competencias de las regiones, municipios y asociaciones municipales⁷.

Por otra parte, esa pretensión chocaría con otro de los principios que sustentan el difícil equilibrio de poderes del edificio comunitario: el de autonomía institucional y procedimental. El principio de autonomía institucional tiene dos caras: la externa, que asegura la no intervención, en principio, del Derecho comunitario en la forma de organización política que adopta un Estado; y la interna, que el Derecho comunitario no altera, entre otras cosas, el reparto competencial que adopta el marco constitucional para el Estado y sus regiones. Así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional español en reiterada jurisprudencia (SSTC 252/1988, 236/1991, entre otras), matizando eso sí, que dado que la división competencial entre Estado y Comunidades Autónomas no se produce en el vacío, “no sólo es útil sino también obligado para su correcta aplicación el prestar atención al modo en que una determinada institución jurídica ha sido configurada por la normativa comunitaria” (STC 208/1999, de 16 de diciembre, F.j. 4º *in fine*).

Aunque el principio de autonomía institucional sigue siendo clave para asegurar un adecuado equilibrio entre la Unión y sus miembros, también cabe reconocer que no está exento de límites. Así, por ejemplo, esa autonomía no puede servir como excusa para justificar un incumplimiento estatal del Derecho europeo⁸ o para hacer en la práctica imposible el cumplimiento de los objetivos marcados por éste⁹. En otras palabras, en un Estado descentralizado el Derecho comunitario no puede encontrar más obstáculos, ni sus ciudadanos menos derechos que en otro Estado miembro.

La complejidad del sistema administrativo europeo y el concepto difuso de “Administración europea”: hacia una nueva realidad institucional

La Administración europea no resulta fácil de definir. A las dificultades para concretar dentro de la propia Comunidad cuál sea el poder ejecutivo (pues no sólo la Comisión realiza funciones de ese carácter), se une el hecho de que la Comunidad Europea necesita a las Administraciones nacionales (y regionales) para

⁷ Dictamen del Comité de Regiones de 21 de abril de 1995 sobre “La aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea” (doc. CER 136/95 anexo).

⁸ Ver, sentencia del Tribunal de Justicia europeo (en adelante TJ) en el asunto 131/84, consid. 6, p. 3536.

⁹ Ver, por ejemplo y entre otras, la sentencia del TJ en los Asuntos acumulados 205-215/81, consid. 17, 21-24, pp. 2665-2667.

llevar a cabo la mayoría de lo que se entiende normalmente en un Estado nacional como funciones ejecutivas. Así, las funciones reglamentarias, de aplicación del Derecho europeo y de control y ejecución aparecen compartidas entre diversos escalones administrativos. Tan es así, que un autor ha llegado a afirmar que una gran parte de los procedimientos administrativos de la Comunidad europea, son en realidad procedimientos compuestos donde participan con grado diverso de implicación y responsabilidad más de un nivel administrativo¹⁰.

No obstante, esta "realidad administrativa" europea, puede ser aprovechada precisamente por los escalones inferiores de esa cadena (entes regionales y locales) para reclamar que se reconozca normativa y reglamentariamente, lo que ya es una realidad en la práctica.

El principio de unidad de la acción exterior del Estado en un sistema de integración supranacional

Hace años, el profesor Vlad Constantinesco ya señalaba la necesidad de superar el dilema de cómo reconciliar, en la Comunidad europea, la pervivencia del monopolio de la representación internacional del Estado, reservado con carácter general por las Constituciones nacionales al Gobierno central, y la existencia de entidades regionales a las que esas mismas Constituciones (y sus desarrollos añadimos nosotros) atribuye importantes competencias de ejecución, pero también legislativas¹¹.

En cualquier caso, este asunto es susceptible de producir una gran sensibilidad política y ciudadana, sobre todo en aquellos países en los que el movimiento regional es aprovechado por determinadas fuerzas políticas para mantener una permanente reclamación de nuevas competencias, o donde bajo el ropaje de pretendido contenido regionalista se esconden reivindicaciones soberanistas o incluso amenazas de carácter independentista. En estos casos, obviamente resulta difícil establecer el necesario marco de confianza, leal colaboración y estabilidad que exige una hipotética cooperación en la representación final del Estado ante foros multilaterales. Cuando se observa, por ejemplo, los pocos problemas que plantea una mayor participación de los *Länder* alemanes y la polémica que suscita el debate en el caso español, uno no puede olvidar cuál es el trasfondo político en cada caso.

Por ello, no resultaría exagerado afirmar que sólo una vez solucionado adecuadamente el problema de la lealtad institucional puede un Estado entrar a valorar posibles fórmulas más eficaces para la participación de sus regiones en los asuntos europeos.

¹⁰ Ver en este sentido, Mario CHITI, *Diritto Amministrativo Europeo*, ed. Giuffrè, Milán, 1999.

¹¹ Vlad CONSTANTINESCO, "Comunidades europeas, Estados, regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria" (1989) 16/1 *Revista de Instituciones Europeas*, p. 13.

PUNTOS FUERTES Y OPORTUNIDADES PARA UN FORTALECIMIENTO DE LA POSICIÓN DE LAS REGIONES EN LA UE

El debate en torno a la legitimidad de la UE y su déficit democrático

La UE se encuentra dentro de un debate permanente en torno a la búsqueda de un reforzamiento de la legitimidad de la propia UE, de superación de su déficit democrático y de una profundización en la confianza de los ciudadanos hacia las Instituciones europeas. En este sentido, la cercanía y proximidad que representan las regiones, así como su capacidad para reflejar y garantizar la diversidad cultural, social, medioambiental que Europa debe proteger, ha sido en numerosas ocasiones invocada por la propia Comisión y el Parlamento europeo, como aspectos dignos de ser tenidos en cuenta y aprovechados por la maquinaria institucional europea. En este caso, no obstante, debería contarse no sólo con los ejecutivos regionales sino sus asambleas, las cuales podrían tener una mayor participación en el propio CdR.

Seguidamente, nos centraremos en uno de los instrumentos más novedosos para reformar la legitimidad y eficacia de las decisiones públicas de la Unión: "la Gobernanza".

El debate en torno a la "Gobernanza"

La "Gobernanza" no está solo de moda en la UE, pero esta organización quizás sea la que le haya dado un tratamiento más sistematizado, como queda reflejado en su reciente Libro Blanco de la Gobernanza Europea, de 28 de junio de 2001 [COM (2001) 428 final]¹². El origen de ese concepto vendría de la presión de ciertos grupos representativos de intereses e individuos, poseedores de conocimiento técnico y capacidad de organización para participar en las decisiones públicas y en su ejecución. Dicha presión sería paralela al creciente y recíproco interés que se produce por parte de la propia Administración para incorporarlos a su procedimiento decisorio con objeto de conseguir una mayor legitimidad, calidad y eficacia de sus decisiones. En efecto, la "Gobernanza" hace especial referencia a la interrelación e interacción entre gobierno y sociedad, actores públicos y privados para reforzar, en el fondo, tanto la legitimidad como la eficacia de la actuación pública.

No obstante, no es fácil encontrar una definición unánime. Así, un autor británico ha identificado hasta siete posibles puntos de vista desde los que se puede abordar

¹² Los servicios de la Comisión europea analizaron las diversas traducciones del término "Governance" a las lenguas oficiales en la Unión Europea, aceptando la dificultad de la empresa y sugiriendo "Gobernanza" en castellano. Vid. página web de la Comisión, proyecto de Libro Blanco sobre "Governance". Más tarde la propia Real Academia de la Lengua ha cerrado el debate optando, en noviembre del año 2000, por la acepción "Gobernanza", aunque admitiendo el uso como sinónimo de "gobernabilidad", abarcando también este nuevo significado (cfr. Departamento del Español al día, RAE).

la "Gobernanza" en relación con el estudio de la Administración pública (entre ellas, la corporativa, la Nueva Gestión pública, "el buen gobierno", las organizaciones-redes...) ¹³. De hecho, el mismo término ha sido empleado también para referirse a todas las formas posibles de entender la construcción europea: supranacionalismo, funcionalismo, integración positiva y negativa, integracionismo, etc ¹⁴, pero igualmente a diversos aspectos del propio ejercicio de poder en la Unión Europea, tales como: "gobernanza sin gobierno" o "buen gobierno/buena gobernanza" (reflejando en este caso la dimensión legitimadora de las formas de organización transnacionales) ¹⁵.

En el Libro Blanco de la Comisión europea, se la define como el "conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo, en particular, la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia". Incluso, en los últimos tiempos ha surgido en ámbitos europeos el "método abierto" como un posible nuevo tipo de "gobernanza" ¹⁶. Por su parte, el prof. Schmitter la ha definido como un método o un mecanismo para "enfrentarse a un amplio abanico de problemas y/o conflictos en los que los actores implicados llegan regularmente a decisiones mutuamente satisfactorias y obligatorias negociando y reflexionando entre sí y cooperando en su proceso de aplicación" ¹⁷. Este concepto, no queda muy lejos, de la idea expresada por Tocqueville en su día, que el valor y eficacia de las Instituciones dependen siempre de las circunstancias, características y condiciones de la gente a las que se dirigen ¹⁸.

Por tanto, la Gobernanza hace referencia a la cooperación, a fórmulas de "partenariado", a organizaciones de tipo "red", flexibles, adaptables, cada vez más alejadas del concepto tradicional de organización piramidal y jerarquizada ¹⁹. Como consecuencia, en este nuevo concepto, las regiones y las instituciones que las representen deben encontrar más facilidades para reforzar su papel. De hecho, el

¹³ R.A.W. RHODES, "Governance and Public Administration" en Jon PIERRE (coord.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, ed. University Press, Oxford, 2000, págs. 54-90.

¹⁴ Ver, en este sentido, por ejemplo: G. MARKS, F. SCHARPF, P. SCHMITTER, W. STREECK, *Governance in the European Union*, ed. SAGE, Londres, 1996.

¹⁵ Christian JOERGES, "The Law's Problems with the Governance of the European Market" en *Good Governance and Administration in Europe's Integrated Market*, ed. Academy of European Law, Florencia, (pendiente de publicación). Ver también sobre la aplicación de este concepto a la Unión Europea: David ORDÓÑEZ SOLÍS, "La Gobernabilidad en Europa: de cómo repartir el poder y mejorar su ejercicio en la Unión Europea", *Entemu*, núm. 12, (2000).

¹⁶ ¹⁶ Dermot HODSON y Imelda MAHER, "The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, núm. 4, (noviembre, 2001).

¹⁷ Philippe SCHMITTER, "What is There to Legitimize in the European Union... And How might this be Accomplished? *Documento de trabajo, pendiente de publicación (la traducción es nuestra)*.

¹⁸ Alexis TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, ed. Flammarion, París, 1981, pág. 1831.

¹⁹ De hecho, las fórmulas de partenariado con las regiones que la Comisión introdujo en su reforma de los Fondos estructurales en los ochenta, han ido dejando paso a diseños más en la línea de la organización en red, vid. Alberto GIL IBÁÑEZ, *El Control y la Ejecución del Derecho Comunitario*; ed. INAP-MAP, Madrid, 1998, pp. 330-346.

Libro Blanco sobre la Gobernanza europea, así lo reconoce, aceptando que se debe favorecer la participación de las regiones en el proceso decisorio comunitario, desde sus inicios, tanto a través de sus asociaciones como del CdR. A su vez propone un original contrato tripartito entre la Comisión, la autoridad nacional y las regiones para favorecer la aplicación de la normativa europea, que puede calificarse cuando menos de interesante, sin perjuicio, de las dificultades políticas y constitucionales que algunos Estados miembros puedan oponer. El CdR ha reaccionado en este asunto, en un Dictamen de 13 de marzo de 2002, reclamando un mayor papel para sí en aras de ese nuevo método que la gobernanza implica²⁰.

El debate en torno a la división de competencias

Como es bien sabido, en el orden del día de la Convención y de la próxima reforma de los Tratados figura encontrar una solución a la actual confusión en torno a la división de competencias entre los Estados miembros y la Unión. Recordemos que este debate se inicia a instancias de Alemania por la presión precisamente de sus *Länder* (como se recordarán estos amenazaron con su veto en el *Bundesrat* al Tratado de Niza si no se aceptaba esta reclamación). De hecho, este poder de presión de los *Länder* alemanes debe ser tenido muy en cuenta para el futuro, pues su capacidad, con el actual sistema de equilibrio de poderes interno, para influir la posición alemana resulta muy elevada.

El CdR puede aprovechar el presente debate para imponer definitivamente una nueva definición del principio de subsidiariedad que “expresamente” reconozca su papel. Paralelamente, le convendría que se impusiera una distinción doctrinal que no es nueva, pero que no ha sido suficientemente tomada en cuenta: la distinción entre “competencias materiales” (*competencias*) y “facultades” o “poderes” (*powers*). En una Comunidad Europea plurilingüística y pluricultural, la confirmación de esa distinción daría claridad teórica al debate de la división de competencias entre los distintos niveles de gobierno²¹. Pero, además, facilitaría el deseable objetivo de separar la discusión de en qué áreas debe actuar la Comunidad y en cuáles los Estados, de los concretos poderes (legislativo, reglamentario, ejecutivo, judicial) que cada uno va a poder ejercitar dentro de dichas competencias materiales. En este segundo debate, las regiones y el CdR en particular, estaría legitimado para intervenir defendiendo sus propios poderes reconocidos por las distintas Constituciones. De hecho, el CdR, en un dictamen específico, presentado ante la Convención, ha manifestado que “el término competencia no se limita a la

²⁰ Dictamen del CdR de 13 marzo 2002 sobre “La Gobernanza europea- Un Libro Blanco” [CDR 103/2001 fin]. Ver también el dictamen CdR de 14 de diciembre de 2000 sobre “las nuevas formas de gobernanza: Europa, un marco para la iniciativa de los ciudadanos, [Cdr 186/2000].

²¹ Para un estudio más profundo de esta distinción y de sus efectos clarificadores, ver: Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, París, 1974; Alberto GIL IBÁÑEZ, *El Control y la Ejecución del Derecho Comunitario*; cit., pp. 53-76.

facultad de legislar, sino que incluye otros poderes legales de acción en el marco de la responsabilidad de cada ámbito de gobierno”²².

El proceso de ampliación en marcha

Algunas regiones pueden querer aprovechar el hecho de que el proceso de ampliación de la UE en marcha, van a traer previsiblemente nuevos Estados miembros, de dimensiones económica y social bastante menores que algunas regiones (por ejm. Malta y Chipre). Aunque el tema de la dimensión territorial y poblacional mínima de algunos Estados ya está resuelta desde los orígenes de la Comunidad por el caso de Luxemburgo, ello no quiere decir que el posible agravio comparativo no sea puesto periódicamente sobre la mesa.

No obstante, también es cierto que la categorización de un territorio como Estado o no, en el ámbito del Derecho internacional, no es nunca fruto de la casualidad sino de una evolución histórica bien precisa. Por otra parte, es dudoso que los intereses concretos de una entidad regional vayan a ser mejor defendidos actuando independientemente por su cuenta, que dentro de la estructura y cobertura de un Estado con mayor número de votos y peso político y económico tanto en el marco de la UE como en la esfera de la Comunidad Internacional.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

ANTECEDENTES

Otras Instituciones de representación regional en Europa

Aunque puedan citarse otros antecedentes, quizás el más relevante fue la creación en 1957, por el Consejo de Europa, de la Conferencia permanente de poderes locales y regionales²³. Posteriormente, se crea el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa, y en 1970 se instaura en Estrasburgo la Oficina de Enlace de las Organizaciones Regionales Europeas. Entre sus logros figuran haber diseñado la base para la aprobación de la Carta europea de autonomía local de 1985. Otra institución que merece ser destacada, es la Asamblea de las regiones, creada en 1985 para fomentar la construcción de una Europa de “abajo a arriba”.

Sin embargo, muchas de estas Instituciones están en crisis, o su papel seriamente discutido, precisamente por sus miembros más relevantes. Este es el caso, por ejemplo, de la propia Asamblea de Regiones, donde la masiva participación de

²² Punto 2.12 del Dictamen del CdR del 13 de marzo de 2002, sobre el “Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”, documento presentado por el Sr. Zaplana Hernández-Soto ante la Convención.

²³ Sobre estos antecedentes, ver Mariano BACIGALUPO SAGGESSE, “Las Regiones en la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº1, 2001, pp. 59-79.

regiones pertenecientes a países de Europa Central y del Este, con escasa tradición descentralizadora, ha hecho, entre otras razones, que varias regiones importantes, por ejemplo la mayoría de los *Länder*, hayan dejado de participar en sus reuniones²⁴.

Las Oficinas regionales en Bruselas

La mayoría de las regiones europeas de cierta entidad han creado oficinas u agencias de representación en Bruselas. Así, por ejemplo, las Comunidades Autónomas españolas fueron abriendo, tras la incorporación de España a las Comunidades Europeas, Oficinas que empezaron siendo de representación comercial informal, y de naturaleza privada (fundaciones, sociedades anónimas de capital público, etc), pero que han ido adquiriendo poco a poco carta de naturaleza oficial, sobre todo tras su reconocimiento por el TC en sentencia 165/1994, reconocimiento que a su vez hizo suyo la legislación estatal, en el artículo 36.7 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Conviene recordar que la mencionada sentencia del TC, basaba su contenido en la naturaleza singular del Derecho comunitario, el cual a muchos efectos funciona como Derecho interno. Sin embargo, también imponía algunos límites al funcionamiento de dichas Oficinas: no deben ejercer el *ius contrahendi*, no pueden implicar obligaciones inmediatas frente a poderes públicos extranjeros, no deben incidir en la política exterior del Estado, ni generar responsabilidad de éste frente a terceros.

Antecedentes directos y regulación actual

Los antecedentes directos del CdR provienen del anteriormente citado Comité de Política Regional, sustituido en 1988 por el Comité para el desarrollo y reconversión de las regiones (posteriormente renombrado Comité Consultivo de Entes locales y Regionales), que asistía a la Comisión en el desarrollo de la política regional.

Sin embargo, el origen inmediato del Comité de las Regiones conviene buscarlo en la Conferencia de Presidentes de Gobierno de los *Länder* alemanes, celebrada en octubre de 1989, que daría lugar a un informe, recogido posteriormente por el propio Gobierno alemán en su Memorandum de 7 de octubre de 1990, donde además de recomendar que se reconociese en el Tratado la existencia de un Comité de las Regiones, proponía que ya desde su inicio se le otorgara legitimidad activa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJ), para defender sus prerrogativas y lo que resultase del principio de subsidiariedad.

²⁴ Ver, Alexander GRASSE, "The Future of the Regional Dimension in the EU: Nice and Beyond", *European Integration*, vol. 23, 2001, pp. 407-443, pp. 416 y ss.

Al resultado del debate que se produce dentro de la Comunidad, el CdR aparecería regulado finalmente, y por primera vez, en el Tratado de Maastricht, en el antiguo artículo 4 (hoy artículo 7), apartado segundo, configurándolo como un órgano consultivo, al mismo nivel que el Consejo Económico y Social (en adelante, CES), que "asiste" al Consejo y la Comisión. No figuraba, ni figura, por tanto entre las "instituciones" del apartado primero del mismo artículo, y es además un órgano privativo de la Comisión Europea que no extiende sus efectos a la Comunidad de la Energía Atómica, ni a las previsiones de la Comunidad del Carbón y el Acero (al menos hasta que caduquen). El Comité, como tal, aparecería regulado con más detalle en los artículos 263 y ss (antiguos 198 y ss), donde se establece su composición y estructura, sin otorgársele ningún tipo de legitimación activa ante el TJ.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam, ampliaría sus competencias de informe preceptivo, en materia de empleo, asuntos sociales, medio ambiente, transporte y, con carácter general, a todas aquellas materias que afecten a la cooperación transfronteriza. Asimismo, le dotaría de la capacidad de aprobar su propio reglamento interno y separaría su administración de la del CES. Finalmente el Tratado de Niza, aunque sin responder a las expectativas del propio CdR, ha continuado fortaleciendo su estatus y autonomía, adquiriendo nuevas facultades consultivas en el área de coordinación de normas de seguridad social, con el fin de facilitar la circulación de trabajadores. En particular, destaca el reconocimiento de que sus miembros deban ser titulares de un mandato electoral o responsables ante una Asamblea electiva (artículo 263) y la supresión del requisito de unanimidad del Consejo para nombrar a sus miembros, sustituyéndola, no obstante, por el de mayoría cualificada.

UN ÓRGANO EN BÚSQUEDA DE UNA REDEFINICIÓN PERMANENTE DE SU POSICIÓN Y FUNCIONES

Incluso antes de su nacimiento, el CdR ya consideraba insuficiente su planteamiento y diseño. Desde su creación, y en numerosas Declaraciones y dictámenes, ha tenido ocasión de manifestar cuáles eran sus reivindicaciones. Algunas, se han ido consiguiendo en las reformas de Ámsterdam y Niza (vid. *supra*), pero el núcleo duro sigue en la lista de espera²⁵. Lo fundamental de sus reclamaciones todavía pendientes lo ha recogido el CdR en una importante Resolución de 14 de noviembre de 2001 sobre "La preparación del Consejo Europeo de Laeken y el desarrollo de la Unión Europea en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004" (CdR 104/2001 fin). En el punto 6 de este documento se enumeran de forma resumida sus principales reivindicaciones:

²⁵ Vid. Resolución sobre el año europeo de la democracia local y regional, adoptada por el CdR en su pleno de 13 y 14 de noviembre de 1996; Declaración del CdR a la atención de la Conferencia Intergubernamental, de 8 de marzo de 1996.

“Papel del Comité de las Regiones:

6.1. pide el reconocimiento de su legitimidad institucional, de su estatuto especial como representante de los actores locales y regionales, y de su papel político en el debate sobre el futuro de la Unión, así como que se le conceda expresamente el derecho a participar como miembro de pleno derecho en los trabajos de la Convención encargada de preparar la Conferencia Intergubernamental de 2004;

6.2. propone que se reconsidere el papel que el Comité de las Regiones y los entes locales y regionales están llamados a desempeñar en la futura arquitectura europea de acuerdo con el principio de subsidiariedad;

6.3. defiende que se concedan al Comité amplias competencias para que éste pueda reforzar su influencia en el proceso decisorio europeo, así como que estas competencias deberían ir más allá de la función meramente consultiva;

6.4. considera necesario que se otorgue al Comité el estatuto de institución, así como el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para defender sus derechos o en caso de que se contravenga el principio de subsidiariedad;

6.5. pide que la Comisión Europea y el Consejo estén obligados a explicar de qué forma han tenido en cuenta los dictámenes del Comité de las Regiones o por qué no los han tenido en cuenta;

6.6. insta a que el Comité de las Regiones como tal sea habilitado para interpelar por escrito y oralmente a la Comisión Europea;

6.7. opina que las regiones y los entes municipales deberían tener una mayor participación en el proceso decisorio europeo en el marco de las delegaciones nacionales en el Consejo”.

La mayoría de estas propuestas se han recogido en la Contribución del CdR a la Convención Europea (aprobada por el 45º pleno del CdR en sesión de 4 de julio de 2002), junto a otras complementarias: que el principio de cohesión territorial figure entre los principios fundamentales del Tratado, que se le otorgue al CdR el derecho de veto suspensivo en algunos casos, la posibilidad de “asistir” al procedimiento de codecisión entre Consejo, Parlamento y Comisión en los diez casos de consulta obligatoria ya previstos, la obligación de justificar por parte de las Instituciones que adopten una norma la desviación respecto a la opinión del CdR, aumentar las materias objeto de informe y adquirir “funciones codecisórias” especialmente en programas de cooperación transfronteriza.

UNA VALORACIÓN EN TORNO A NUEVAS COMPETENCIAS, PODERES Y PRINCIPIOS: ¿ES POSIBLE FORTALECER EL MODELO ACTUAL?

Independientemente de la opinión que merezcan algunas de las propuestas lanzadas por el CdR para fortalecer su papel, lo cierto es que esa lista de “nuevos poderes y competencias” se encuentra ya sobre la mesa del debate político-europeo. En las páginas que siguen analizaremos los posibles apoyos y

fundamentos que el CdR puede encontrar dentro del esquema de desarrollo jurídico-comunitario y doctrinal para sus pretensiones, así como la posibilidad de acceder a algunas de sus peticiones (incluso a otras que no ha previsto) sin alterar, al menos gravemente, el actual marco de equilibrio de poderes que conforman el sistema comunitario europeo.

La estrategia del CdR

La Comisión parece carecer en la actualidad de una estrategia global para hacer frente al fenómeno regional. El CdR puede aprovechar esa laguna para presentar una estrategia que sirva de fundamento político y teórico legitimador de mayores cotas de poder dentro de la UE. Esta estrategia parte de varios principios:

- ❑ *Que se acepte su contribución para paliar la falta de legitimidad de la UE y su pretendido déficit democrático.*
- ❑ *Que las regiones más importantes se sientan cómodas y representadas dentro del propio CdR.*
- ❑ *Que se considere su participación como privilegiada y prioritaria, dentro de la estrategia del Libro Blanco de la Comisión sobre Gobernanza, en el marco del impulso y utilización de redes de organizaciones.*
- ❑ *Que no goce de menos derechos jurídicos y políticos, para casos similares y dentro del esquema institucional de la UE, que las personas jurídicas y actores económicos.*
- ❑ *Que se reconozca su contribución a la mejora de la calidad de la legislación comunitaria, así como a un justo y adecuado sistema de división de competencias.*
- ❑ *Que se tenga en cuenta su papel esencial en la necesaria mejora de una coordinación eficaz entre los diversos escalones administrativos que ejecutan el Derecho comunitario.*

Seguidamente, veremos cómo esta estrategia se puede articular en torno a diferentes propuestas concretas:

Hacia una nueva posición y estructura del Comité

a) Su posible configuración como Institución / mejora de su consideración política

El Vicepresidente del CdR, Sr. Zaplana, en una intervención ante la Convención, señaló en un Dictamen aprobado por el pleno del CdR en sesión de 13 de marzo de 2002, entre otras cosas, que el CdR debería gozar de la categoría institucional, ya que al fin y al cabo las regiones y ciudades ponen en práctica el 70% de la

legislación comunitaria²⁶. En cualquier caso, lejos tal vez de esa propuesta “de máximos”, lo que parece claro es que el CdR podría tratar de separar definitivamente su destino del Comité Económico y Social (salvo que éste adquiriera igualmente el estatuto institucional), debido al carácter representativo y político de sus miembros, directamente elegidos por los ciudadanos. En último caso, si no se aceptase incluir al CdR en el primer párrafo del artículo 7 (antiguo 4) del Tratado CE, al menos podría conseguirse tener un párrafo propio dentro del mismo artículo que reconociese su singularidad y que pudiera servir de base a otras reclamaciones posteriores.

De hecho, un mayor peso político ya le viene dado por el reconocimiento en la actualidad de que sus miembros deben tener legitimidad electoral. Pero su legitimidad, desde el punto de vista europeo, sería aún mayor si se convocaran elecciones especiales, junto con las del Parlamento europeo, pero con circunscripción regional. Aunque esta posibilidad aparece, en el presente, fuera de lugar, el CdR podría plantearse la necesidad de representar, de forma oficial, no sólo a los ejecutivos regionales, sino también a sus Asambleas. En este sentido, podría sugerirse la conveniencia de una cierta absorción de la Asamblea Europea de Regiones, lo que reforzaría su legitimidad democrática e integraría a las Asambleas en el proceso de integración europeo, ya que por ahora se les puede considerar las grandes perdedoras de este proceso²⁷.

No obstante, el Parlamento europeo ha sugerido la solución, quizás más coherente con su naturaleza, de integrar a las Asambleas legislativas en los trabajos de Comisión competente para asuntos regionales²⁸; aunque tampoco debe rechazarse de plano una solución mixta.

b) El reconocimiento de su diversidad interna

Como es bien sabido el CdR a pesar de su nombre, incluye también a entes locales, dándose el caso de que algunos Estados miembros se hacen representar exclusivamente por órganos de ese tipo (por ejem., Grecia). Pero incluso dentro del concepto “regiones” obviamente la realidad política y constitucional, como hemos visto anteriormente, resulta muy variada, hasta el punto de que las regiones con competencias legislativas (también llamadas en el “argot” del propio CdR “constitucionales”), crearon en el año 2000 su propia red de relación aparte de la propia estructura del CdR. Este hecho parece estar detrás de la declaración formulada en su Contribución a la Convención Europea, ya citada, reiterando “su legitimidad exclusiva como interlocutor institucional de los entes locales y regionales

²⁶ Ya citado en nota nº 20, puntos 3.13, 3.15, vid. también, nota de prensa, CdR/02/03670.es, de 25 de marzo de 2002.

²⁷ Sobre este tema, ver: David ORDÓÑEZ SOLÍS, “Las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos en la Unión Europea”, Revista de las Cortes Generales, nº 49/2000, pp. 210-256.

²⁸ Punto 36 del informe del Parlamento Europeo (Comisión de Asuntos Constitucionales) sobre delimitación de competencias entre la Unión europea y los Estados miembros (final, A5-0133/2002, de 24 de abril de 2002).

en el marco de la Unión, y rechaza cualquier intento de suplantarlos por estructuras diferentes que no representen la totalidad de los entes territoriales” (punto 2.8.)

Parece, por tanto, necesario reconocer que la estructura actual del CdR casi desde su nacimiento ha sido puesta en cuestión y está sometida a críticas justamente provenientes de las regiones “legislativamente” más poderosas. Si se pretende aprovechar el CdR justamente para contrarrestar otras iniciativas particulares que reclaman una intervención directa en los asuntos europeos, algo habrá que hacer para que esas regiones puedan considerar al CdR el foro adecuado para canalizar sus reclamaciones y hacerse representar.

Como es sabido, el Parlamento europeo, en una primera versión del conocido como Informe Lamassoure propuso recientemente que los Estados miembros puedan nombrar “regiones asociadas a la Unión”, con un estatuto propio que podría quedar reconocido dentro del propio Tratado²⁹. Conviene recordar que el CdR estimó esta propuesta interesante, aunque incluso la consideró excesivamente “centralista”, al depender la lista de dichas regiones de la voluntad de los Estados miembros³⁰. En cualquier caso, dicha propuesta fue posteriormente matizada en la versión final del Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento europeo, señalando el deseo de conseguir “una mejor asociación” de las colectividades territoriales en la preparación y “en su caso” transposición de las normas europeas, “dentro del respeto de las distintas Constituciones nacionales”. No obstante, el anuncio en el mismo Informe de un futuro “informe especial” sobre esta cuestión, a la luz del dictamen emitido por el CdR, anuncia que la polémica continuará³¹.

En cualquier caso, el debate en sí demuestra que la UE debe ofrecer algún tipo de solución institucional a este problema, o bien corre el peligro de que la situación se enquistase de forma permanente y las regiones de mayor peso político y estatus constitucional busquen otras fórmulas más apropiadas a sus intereses lejos del CdR. Como posible fórmula podría reconocerse dentro del CdR institucionalmente una diversidad que es real, tanto en la práctica, como a nivel legislativo y constitucional. Para ello, podría dividirse la composición del CdR en tres o cuatro grupos de miembros: regiones con competencia legislativa, regiones sin competencia legislativa, grandes municipios (que en ocasiones cuentan con más competencias que muchas regiones) y otros entes locales. Las regiones con competencia legislativa gozarían de algunas competencias suplementarias al resto. Alternativa y/o complementariamente, como hemos mencionado podría constituirse un órgano aparte dentro del CdR que representara a las Asambleas Legislativas regionales de forma específica, colaborando a su vez institucionalmente con la comisión respectiva del Parlamento europeo, para tomar cierto tipo de decisiones en las materias que directamente les afecten. La función de las “grandes urbes” también

²⁹ Conocido como “informe Lamassoure”, Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros” [2001/2004 (INI)].

³⁰ Puntos 3.4 y 3.5, del Dictamen de 13 de marzo de 2002, presentado ante la Convención, ya citado. Vid. también, comunicado de prensa CdR/02/03658.es, de 14 de marzo 2002.

³¹ Versión definitiva del “informe Lamassoure”, ya citada en nota nº 26, (final, A5-0133/2002, de 24 de abril de 2002).

dependería del propio estatuto interno y competencias que tengan reconocidas en cada Estado miembro.

La lista de materias donde las regiones "con competencia legislativa" podrían ejercer una mayor influencia debería, sin embargo, quedar claramente tasada y debidamente justificada, pues los Estados miembros que carecen de este tipo de ente regional es de esperar que reciban cualquier propuesta en ese sentido con suspicacia. Concretamente, los asuntos en los que pudiera requerirse una mayor intervención de ese grupo de regiones, sería (ver también *infra*): la participación del CdR en la fase de diseño de la legislación comunitaria (y eventualmente en su aprobación), la elaboración de dictámenes en las materias en que dichas regiones son competentes en su ordenamiento jurídico interno, y la posible intervención del CdR ante el TJ para defensa de los derechos de estos miembros (al menos en tanto no se conceda legitimación activa a los propios entes).

Incluso una propuesta en este sentido, sería claramente beneficiosa para España, cuyas regiones gozan todas ellas de competencia legislativa, y que por lo tanto ampliaría su poder dentro del CdR. Esta misma razón hace suponer que esta iniciativa sería bloqueada por aquellos países que carecen de este tipo de entidad territorial. No obstante, políticamente, no estaría de más que cada cual se retratase en esta cuestión.

Posibilidad de que el CdR consiga una mayor influencia en el proceso legislativo comunitario:

Recientemente el CdR ha reconocido los avances que ha supuesto el Libro Blanco sobre la Gobernanza europea en cuanto al reconocimiento de su papel respecto a cómo llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia regional y local y con las acciones concretas que la Comisión sugiere para el Comité de las Regiones, en concreto: i) asumir un papel más activo en la evaluación de la acción comunitaria, ii) organizar el intercambio de las mejores prácticas de participación de las autoridades regionales y locales en la fase preparatoria del proceso de decisión europeo a nivel nacional, iii) examinar el impacto local y regional de algunas directivas a fin de lograr una mayor flexibilidad en su aplicación³². No obstante, en el proceso de toma de decisiones comunitarias, conviene concentrarse en los tres aspectos que tradicionalmente se mencionan en las Declaraciones y Dictámenes del CdR:

a) En su función consultiva

Además de pedir que se amplíe el número de materias susceptible de consulta, el CdR viene reclamando como hemos visto, que sus dictámenes sean vinculantes, o que al menos, el Consejo y la Comisión se vean obligados a explicar las razones que les han llevado a no tenerlos en cuenta. La posibilidad de hacer vinculantes sus

³² Ver Dictamen del CdR de 14 de noviembre de 2001 sobre "El lugar y la participación del Comité de las Regiones en el proceso decisorio comunitario", ya citado.

dictámenes no tiene respaldo en la tradición institucional comunitaria, donde el Consejo normalmente goza de gran discrecionalidad para tomar decisiones. Baste recordar la larga lucha del propio Parlamento Europeo, para hacerse reconocer en el procedimiento de co-decisión. Por el contrario, sí hubiera podido encontrar mejor encaje con esa tradición institucional el que sus dictámenes gocen de algún tipo de protección reforzada, como sería el imponer un requisito reforzado de mayorías (por ejemplo, la unanimidad del Consejo donde sólo se exige en principio la mayoría cualificada) en caso de apartarse sustancialmente del mismo, o que dicha postura (la de apartarse “sustancialmente” del dictamen del CdR) necesitara contar con el respaldo del Parlamento europeo. Este camino, sin embargo, iría unido a su consideración como institución, cosa que no es todavía, y complicaría todavía más en proceso legislativo por lo que no se estima realizable ni conveniente. De hecho, el CdR no ha explorado esta vía para el reforzamiento de su posición.

Por tanto, parece prudente concentrarse en que las “decisiones” del Consejo y de la Comisión de apartarse de sus dictámenes vengan motivadas. La obligación de motivar no sólo tiene importancia política, sino que aparece ampliamente reconocida tanto a nivel normativo (ver. art. 253 del Tratado CE), como jurisprudencial. También desde la óptica doctrinal se ha observado que, salvo que existan razones suficientes para mantener en secreto algunos elementos de tipo estratégico, la práctica general de las Administraciones debiera ser acompañar sus decisiones con los fundamentos de hecho y derecho relevantes en que se apoyan³³. De hecho, la jurisprudencia del TJ ha interpretado de forma extensiva la obligación de motivar, sobre todo con referencia a los actos de la Comisión que tienen efectos sobre particulares³⁴. En este sentido, puede defenderse que el CdR en cuanto órgano de la Comunidad que representa directa o indirectamente intereses de los ciudadanos, debería gozar de, al menos, las mismas garantías que éstos, individualmente considerados, tienen en la actualidad. La obligación de motivar sus actos por parte de los poderes públicos viene reconocida, por otra parte, en el artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos, y no desvirtúa el carácter discrecional del acto, sino que trata de evitar que la discrecionalidad se convierta en arbitrariedad.

b) En la fase de elaboración de la propuesta normativa de la Comisión

Esta es una fase que a veces parece olvidada, pero que a la postre resulta crucial: la de diseño del primer borrador por parte de la Comisión, que como es bien sabido dispone de un “cuasi” monopolio de iniciativa legislativa en la Comunidad Europea. Sin embargo, la Comisión, dada la dificultad que supone el legislar en ámbito europeo, en su práctica diaria, antes de redactar una nueva

³³ Ver, por ejemplo, Keneth Culp DAVIS, *Discretionary Justice: a Preliminary Inquiry*, ed. Universidad de Illinois, 1977, p. 205.

³⁴ Cfr. Sentencia del TJ en asunto 26/62 *Alemania c. Comisión*, Rec (1963), p. 69; la jurisprudencia del TJ ha sido especialmente efusiva en el área del Derecho de competencia, ver, por ejemplo, asunto C-266/94, *Comisión c. España*, auto de 11 de julio de 1995, Rec. P. I-1975, consid. 20 y 24, también asunto T-24/90, *Automec Srl. C. Comisión (Automec II)*, Rec. (1992), p. II-2223, consid. 79 y 85.

propuesta de norma convoca normalmente a un Comité de expertos, en el que trata de representar, al mismo tiempo, las distintas realidades nacionales y los principales centros que detentan el “conocimiento técnico y experiencia” en la materia de que se trate. Esta práctica está siendo además intensificada en la actualidad como consecuencia de la aplicación del Libro Blanco de la Gobernanza. Resultaría absurdo, por ejemplo, que los agentes de la propiedad industrial u otros actores económicos tuvieran una mayor influencia en el contenido de la legislación europea que los responsables regionales que luego van a tener que desarrollarla y aplicarla.

El CdR podría encargarse de coordinar los esfuerzos para asegurar que en cada Comité de expertos participe al menos una persona que represente la sensibilidad regional y el conocimiento presente a ese nivel. De hecho, el propio CDR ha llamado la atención sobre esta posibilidad en una Resolución reciente aprobada por su pleno³⁵, solicitando de forma específica mayor intervención en los trabajos preparatorios de la legislación comunitaria y que se tenga más en cuenta a las regiones y entes locales en el Plan de Acción posterior al Libro Blanco sobre la Gobernanza.

Este reconocimiento no alteraría el equilibrio de poderes presente en la actualidad.

c) En la fase de toma de decisiones

El CdR también pide que se refuercen sus funciones consultivas (ver supra) así como que se favorezca la participación de los entes regionales y locales en la sede del Consejo a través de las delegaciones nacionales. Recordemos que en el Consejo están representados los Estados miembros, por lo que cualquier otra vía que no sea la de las delegaciones nacionales, está hoy por hoy destinada al fracaso. Otra cosa es que el Consejo, o en su caso, el Consejo Europeo, pueda invitar, cuando el tema lo requiera, a otras Instituciones para intervenir en algunas fases de sus reuniones e informar de ciertos temas. Así, ha ocurrido en ocasiones con el Parlamento Europeo, por lo que el CdR tal vez pudiera plantear un Acuerdo interinstitucional que regulara esta posibilidad. Por otra parte, el CdR ya ha conseguido dar un paso importante con el reconocimiento de una participación activa en la Convención convocada para reformar el Tratado. Se trata de un importante precedente que puede influir en futuras reivindicaciones.

Respecto a la posibilidad de que los entes regionales se incluyan en la delegación nacional, se trata de un asunto que dependerá de la legislación de cada Estado y que no admite, en el estado actual de desarrollo del Derecho europeo una solución distinta a la que individual y separadamente ofrezca cada Estado miembro (volveremos a esta cuestión más adelante).

³⁵ Resolución de 13 y 14 de marzo de 2002, vid. comunicado de prensa CdR/02/03659.es.

d) Sobre la posibilidad de veto suspensivo y funciones “codecisorias”

Estas dos reclamaciones aparecen en la Contribución del CdR a la Convención. Sin embargo, una posible concesión en este campo sí alteraría el actual equilibrio de poderes institucional. Como hemos señalado antes, más posibilidades hubiera tenido, al menos desde el punto de vista de sus argumentos teóricos, pedir un reforzamiento de mayorías en el Consejo para apartarse de su dictamen en algunos temas, pero incluso ésta posibilidad debería ir unida a la consideración del CdR como Institución. Sin embargo, pedir en la actualidad veto suspensivo o funciones codecisorias es tratar de situar al CdR al nivel del Parlamento europeo, cuestión que, hoy por hoy, (baste sólo señalar el distinto sistema de elección de sus miembros) está claramente fuera de lugar. De hecho, el Parlamento ha debido bregar durante largos años de lucha institucional para obtener sus poderes actuales de codecisión. El CdR, un órgano de creación reciente debiera tener más paciencia en este campo.

Conveniencia/posibilidad de otorgar legitimación activa ante el Tribunal de Justicia

Es esta una competencia que reiteradamente el CdR y algunos Estados miembros (fundamentalmente, Alemania) ha pedido en las últimas Conferencias Intergubernamentales. Esta propuesta ha incluido varios contenidos: desde poder utilizar el recurso de anulación previsto en el artículo 230 del Tratado CE (antiguo artículo 173) prácticamente sin limitaciones, pasando por concretarlo en la defensa de las prerrogativas del propio Comité y de una correcta aplicación del principio de subsidiariedad, para finalizar por limitarla a la protección de sus prerrogativas en el proceso de decisorio (es decir la obligación de consultarlo). Asimismo, en el dictamen del CdR sobre la revisión del Tratado de la UE presentado en abril de 1995 (doc. 136/95) también se incluía la legitimación activa ante el TJ para interponer recursos por omisión de otras instituciones (art. 232, ex. art. 175). A ello añadiremos algún comentario sobre el recurso de responsabilidad extracontractual y participación en la cuestión prejudicial.

a) Recurso de anulación en defensa del principio de subsidiariedad

Una de las primeras dificultades con que choca el CdR para obtener apoyos en su pretensión de actuar ante el TJ es la necesidad paralela de redefinir el principio de subsidiariedad tal como aparece recogido actualmente en el artículo 5 del Tratado CE. Incluso podría afirmarse que una victoria extraordinaria del CdR cara al presente proceso de revisión de los Tratados, como ya hemos mencionado, sería conseguir una reconfiguración de dicho principio que tuviera en cuenta expresamente, de algún modo, a las regiones, incluso aunque no obtuviera ninguna de sus otras reclamaciones (que podrían aplazarse para futuras revisiones o incluso dejarlas a la lógica jurisprudencial), si bien esta posibilidad se estima políticamente avocada al fracaso.

En cualquier caso, recientemente, el CdR en una Resolución aprobada por el pleno los días 13 y 14 de marzo, ha vuelto a insistir sobre la necesidad de dotarle al

propio Comité y a las regiones con competencia legislativa de legitimación activa ante el Tribunal en defensa de la correcta aplicación del principio de subsidiariedad. Conviene tener en cuenta, en cualquier caso, que el TJ ha aceptado tanto el recurso de nulidad como la cuestión prejudicial para asegurar el respeto del principio de subsidiariedad, pero limitándolo a los casos de error manifiesto de apreciación, desviación de poder o extralimitación clara de las Instituciones en su facultad de apreciación³⁶.

b) Recurso de anulación por protección de prerrogativas

En el actual desarrollo del Derecho comunitario tendría más posibilidades plantear una legitimación activa limitada reducida a la protección de sus prerrogativas como órgano de la Comunidad. Para ello, tendría sin duda el apoyo del importante antecedente de la sentencia del TJ del 22 de mayo de 1990, conocida como sentencia *Chernobyl*³⁷. En dicha sentencia, el TJ, yendo más allá de la letra del Tratado, reconoció al Parlamento Europeo legitimación para impugnar actos adoptados por el Consejo que no hubieran respetado sus prerrogativas en el procedimiento decisorio.

Aunque, tal vez pudiera oponerse que el CdR no es todavía una Institución al mismo nivel que el Parlamento o incluso el Tribunal de Cuentas (que también goza de legitimación), son varios los argumentos a favor de dicha posibilidad. Uno es que cuando se dictó esa sentencia el Parlamento también tenía, fundamentalmente, funciones consultivas y ello no fue óbice para que el TJ protegiera sus prerrogativas, además sin hacer distinciones. Privarle al CdR de esta posibilidad convertiría a sus funciones en la práctica en papel mojado, pues ante la ausencia de consulta por parte de otras Instituciones, se dejaría en manos de ellas mismas instar la anulación de sus propios actos. En cualquier caso, lo que parece fuera de toda duda es que en los casos en que el dictamen del CdR resulta preceptivo, la adopción del correspondiente acto sin haberse recabado aquél o antes de finalizar el plazo que el CdR tiene para su emisión, constituiría una vulneración de requisitos sustanciales del procedimiento de toma de decisiones, susceptible de ser objeto de recurso de anulación ante TJ (o eventualmente de una cuestión prejudicial donde se cuestionara la validez de dicho acto).

Por otra parte, se daría el contrasentido de que mientras al CdR se le niega esa posibilidad, cualquier persona jurídica directamente afectada por la misma norma o acto comunitario, adoptados sin su dictamen, podría presentar el recurso que al CdR se le niega. De hecho, no deja de ser una cierta contradicción que los ciudadanos aparezcan más protegidos en el Derecho comunitario, que las Instituciones diseñadas y nacidas para representarles y canalizar sus propuestas.

En cualquier caso, la posibilidad de plantear recurso de nulidad, "en tanto que persona jurídica", para las regiones (que igualmente se extendería, en las mismas condiciones, a los recursos de omisión y responsabilidad extracontractual, ver

³⁶ Sentencia de 12 de noviembre de 1996, C-84/94, *Reino Unido c. Consejo*, p. I-5755.

³⁷ Asunto C-70/88, *Rec.1990*, pp. I-2401 ss.

infra)³⁸, no conviene dejarla caer en saco roto ya que el propio TJ ya ha aceptado esta posibilidad³⁹. Incluso, recientemente el Tribunal de Primera Instancia ha dictado sentencia en dos asuntos acumulados (T-195/01 y T-207/01) planteados por el propio Gobierno de Gibraltar en relación a dos Decisiones de la Comisión relativas a normativa dictada por dicha entidad que violaba, en principio, la normativa comunitaria de ayudas de Estado, aceptando el Gobierno de Reino Unido expresamente la legitimidad de un tal recurso⁴⁰.

No obstante, conviene recordar que las condiciones que el art. 230 del Tratado CE y la jurisprudencia del TJ imponen a los particulares (“... contra 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”) limitan las posibilidades reales de esta vía.

c) Recurso por omisión, responsabilidad extracontractual y cuestión prejudicial

Hoy por hoy, al no ser considerado el CdR como institución de la Comunidad, no tiene en consecuencia tampoco concedida la competencia para recurrir contra las omisiones del resto de Instituciones. No obstante, lo primero que conviene mencionar es que el Banco Central Europeo sí goza de esa competencia a pesar de no ser considerada tampoco “institución” en el sentido del art. 7.1 del Tratado CE.

Paralelamente, procede señalar aquí lo mismo que se ha mencionado anteriormente, que no hay razones jurídicas para evitar que el CdR (y las regiones con competencia interna para ello) pueda gozar “expresamente” en el ámbito comunitario de las mismas posibilidades que se concede a las personas jurídicas. Así, si el art. 232 del Tratado CE faculta que un particular interponga recurso por omisión, la misma competencia debería ser atribuida al CdR, con la interpretación extensiva que ha realizado el propio TJ para estos casos⁴¹. Lo mismo podría predicarse del recurso por responsabilidad extracontractual. Se trataría, de hecho, de un primer paso hacia la definitiva equiparación con las otras Instituciones.

Por otra parte, en tanto “persona jurídica” cualquier región podría intervenir en cualquier litigio del que conozca el TJ si demuestra un interés en la solución de un litigio, salvo en aquellos procesos que se planteen entre Estados miembros, Instituciones de la Comunidad, o entre éstas y aquéllos (cfr. Artículos 37 y 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia). Finalmente, debe recordarse, que en tanto “parte” en un posible procedimiento judicial nacional en el que se plantee una cuestión

³⁸ Para un análisis de las posibilidades que presenta el Derecho comunitario en esta cuestión, y en general, ver el interesante y completo estudio de: Ricardo ALONSO GARCÍA y Javier DíEZ-HOCHLEITNER, “El marco jurídico” en Fco. RUBIO LLORENTE (coord.) *LA Comunidad de Madrid en la Unión Europea*, ed. Consejo Económico y Social. Comunidad de Madrid; 2000, Madrid.

³⁹ Por ejemplo, ver: sentencia del TJ de 8 de marzo de 1988, asuntos acumulados 62 y 72/1987, *Exécutif Régional Wallon*, Rec., Pp. 1573 y ss.

⁴⁰ Sentencia del TPI de 30 de abril de 2002, *Government of Gibraltar contra Comisión*, consid. 39.

⁴¹ El TJ ha aceptado que dichos recursos por omisión se extiendan también a aquellos actos que, aunque dirigidos a otro particular en principio, les afecten directa e individualmente, vid. sent. del TJ de 16 de febrero de 1993, as. C-107/91 *ENU*, pp. 599 ss.

prejudicial, cualquier región (no así el CdR) puede presentar, de hecho ya en la actualidad, observaciones (cfr. Art. 20 del Estatuto del Tribunal de Justicia), y así lo han hecho, entre otras, Comunidades Autónomas españolas⁴².

Otras competencias

La introducción del principio de equilibrio territorial en el Tratado y la posibilidad de que el CdR sea habilitado para interpelar por escrito y oralmente a la Comisión Europea, son otras dos reclamaciones que el Comité ha presentado ante la Convención. Respecto a la primera, puede ser algo, que de acuerdo como se articule (se presenta como complementario del principio de cohesión económico y social), puede resultar beneficioso para los países receptores de fondos, incluida España.

Por lo que se refiere a la posibilidad de presentar interpelaciones a la Comisión, cabe estimar que ésta no se mostrará en contra, interesada como está (y así lo demuestra en su Libro Blanco sobre la Gobernanza), en lanzar puentes a la dimensión regional de la Unión.

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN REGIONAL INTERNA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS (DE ACUERDO CON LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS)

EL "MODELO ESPAÑOL" ⁴³

Al igual que en el resto de Estados miembros, la situación española con respecto a la participación de las regiones en los asuntos europeos, responde a las condiciones y características singulares de cómo se ha llevado a cabo el proceso de descentralización territorial. A pesar de los avances claros en el desarrollo de mecanismos de integración de los entes sub-estatales en la formulación y ejecución de los actos normativos europeos (hasta el punto de que pueda hablarse sin ambages de un "modelo español"), todavía resulta posible mejorar esos canales.

Con todo, conviene observar, que en el modelo español existe un elemento de naturaleza "política" que no puede ocultarse y que condiciona enormemente la evolución de cualquier sistema que trate de diseñarse. Dicho factor es que

⁴² La Generalitat de Cataluña en as. ac. C-1 y 176/90, *Aragonesa de Publicidad y Publivia*, Rec. 1999, pp. I-4151; el Gobierno del País Vasco en asunto C-400/97, *Incentivos fiscales*.

⁴³ Ver, con carácter general, y para antecedentes: Luis ORTÚZAR, Enrique GÓMEZ, Adolfo HERNÁNDEZ, *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, ed. MAP, Madrid, 1995; Alberto PEREZ CALVO (coord.) *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, ed. Instituto Navarro de Administración Pública, Tecnos, Madrid, 1997; Pablo PEREZ TREMPES (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1998; Ricardo ALONSO GARCÍA & Javier DÍEZ-HOCHLEITNER..., ya citado.

precisamente algunos de los actores políticos regionales más destacados, que demandan con insistencia, tanto en el interior como en el exterior, mayores cotas de poder en el contexto europeo, dificultan enormemente la adopción de cualquier decisión de avance con periódicas declaraciones y/o amenazas de carácter independentista o disgregador (o con un lenguaje calculadamente ambiguo), todo lo cual naturalmente fuerza al Estado (a cualquier Estado) a ser enormemente cauteloso a la hora de poder acceder a sus demandas, pues la base necesaria y esencial para que cualquier sistema pueda funcionar con un mínimo de eficacia, es precisamente la confianza y lealtad interinstitucional.

Hecha esta precisión, en este documento trataremos de analizar la situación actual, explorando posibles vías de mejora, aunque sin olvidar cuál es el punto de partida.

Cabe citar, en primer lugar, los artículos 4 y ss. de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, en donde se regulan las Conferencias Sectoriales y los Convenios de colaboración, como instrumentos básicos para articular la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, la norma más importante en nuestro país la constituye la Ley 2/1997, de 13 de marzo, que da carta de naturaleza a la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades europeas, aunque ésta ya venía funcionando con carácter informal desde 1988. Por tanto, conviene citar varios documentos y acuerdos importantes producidos con anterioridad a 1997:

- ❑ Acuerdo de 8 de septiembre de 1992 para regular la intervención de las CCAA en las actuaciones del Estado en procedimientos pre-contenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas que afecten a sus competencias.
- ❑ Acuerdo de 1994 sobre funcionamiento de las Conferencias Sectoriales. La Conferencia Sectorial se constituye en la base de la coordinación de actuaciones Estado y CCAA, y el canal para integrar la voluntad de las CCAA en la posición del Estado. Sin embargo, su funcionamiento en la práctica ha sido desigual, por no decir claramente insatisfactorio. A ello se une el hecho de que la Ley 2/1997 reconoció la coexistencia entre Conferencias sectoriales multilaterales y bilaterales (especialmente con el País Vasco, pero también con Cataluña).
- ❑ Acuerdo de 10 de marzo de 1995 sobre participación de las CCAA en la fase de formación de la voluntad del Estado y en la fase descendente de aplicación del Derecho comunitario.

Posteriormente, debe mencionarse la Proposición no de ley adoptada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 10 de marzo de 1998 relativa a la

participación de las CCAA en el Consejo de la Unión Europea⁴⁴, en la que se mencionaba la necesidad de llegar a “una fórmula que permita la presencia de un representante de las CCAA en la Delegación del Gobierno, en aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión en las que se traten asuntos sobre los cuales tengan competencia exclusiva las CCAA” (pág. 30). Como consecuencia de dicha proposición, el 28 de noviembre de 2000 la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas llegó al Acuerdo de crear un Grupo de trabajo específico para estudiar dicha cuestión así como la participación interna a través de las Conferencias sectoriales. Dicho Grupo celebró tres reuniones durante el año 2001, cerrando sus trabajos con la presentación de un documento de trabajo por parte de la C.A. de Extremadura en la que manifestaba su posición, quedando clara la naturaleza política de esta cuestión, lo que dificulta poder avanzar en aspectos técnicos.

MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DECISORIO (FASE ASCENDENTE)

La situación en Estados miembros con procesos avanzados de descentralización: Bélgica, Austria, Alemania y Reino Unido

Referiremos aquí la situación en los Estados miembros que prevén, por vía normativa o fáctica, una posible participación de sus regiones en las reuniones de Consejos de Ministros europeos.

a) Bélgica

Bélgica es un Estado miembro que ha sufrido quizás con mayor virulencia la presión interna para establecer unos mecanismos de participación directa de sus Comunidades y regiones en Europa, y el que ha acometido la reforma constitucional más profunda. Sin embargo, su situación, como la de los demás Estados miembros responde a las condiciones singulares de un contexto particular, muy fundamentado en lo lingüístico y lo cultural. Los hitos normativos los componen la reforma constitucional de 1993, que establece un Estado federal, y el Acuerdo subsiguiente de 8 de marzo de 1994, entre el Estado belga, sus Comunidades y regiones para posibilitar la adopción conjunta de Tratados internacionales y cooperar en la representación de Bélgica ante el Consejo de la UE. No conviene olvidar que fue precisamente debido a la presión belga el que se cambiara la redacción del artículo 203 del Tratado CE, mencionando que “el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado”.

El “modelo” belga varía en función de si cada Consejo trata materias de competencia total o parcial del Estado federal o de una región o Comunidad, pudiendo cambiar en consecuencia la decisión de quién puede asistir, quién ejerce

⁴⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie D, nº 258, de 23 de marzo de 1998.

de presidente de delegación y quién de “acompañante”. Como consecuencia entre los años 1998 y 2000, las entidades sub-nacionales participaron en 32 reuniones de Consejos (destacando los Consejos de educación, cultura e industria)⁴⁵.

b) Alemania

El segundo Estado miembro con mayor presión territorial de sus estructuras sub-nacionales para participar en los asuntos europeos es Alemania. Constitucionalmente aparece regulado en el artículo 23.6 de la Ley Fundamental de Bonn (artículo que fue revisado el 21 de diciembre de 1992 precisamente para aumentar los poderes de los *Länder* en los asuntos comunitarios), y legislativamente por la Ley de 12 de marzo de 1993 de Cooperación entre los *Länder* y la Federación en Asuntos de la Unión Europea, desarrollada por el Acuerdo de 29 de octubre de 1993. Sus rasgos singulares son:

- ❑ la figura del “Observador”, que participa como oyente en las reuniones del COREPER.
- ❑ el papel predominante del *Bundesrat* (Senado alemán), que llega a designar el representante de los *Länder* que asiste, en su caso, a los Consejos de Ministros europeos, el cual, en caso de competencias exclusivas de aquéllos, puede llegar a dirigir la negociación. Dicha situación se produce normalmente en los supuestos en que, por razón de la competencia exclusiva de los *Länder*, no existe un ministro de ramo federal (este ha sido el caso durante algunos años en “Cultura”).

Fruto de esas disposiciones se ha producido, entre los años 1998 y 2000, la presencia de diversos representantes de *Länder* en 18 Consejos, destacando las áreas de educación, cultura, juventud y asuntos de justicia e interior.

c) Austria

La normativa es similar, como Estado federal, a la alemana. El artículo 23 d) de la Constitución Federal fue reformado en 1994 para permitir la participación de los *Länder* y las autoridades locales en los asuntos europeos cara a su nueva condición de miembro de pleno derecho. Previamente en 1992, cuando Austria formaba parte del Espacio Único Europeo, también se llegó a un acuerdo por el que los *Länder* y municipios se asociaban a las redes de información en temas europeos y participaban en la formulación de la posición austriaca frente a la UE, y en el Consejo de Ministros cuando tratase algún asunto que perteneciera a sus competencias legislativas. Ahora bien, las condiciones a que se somete dicha participación (solicitud expresa de los *Länder*, necesario beneplácito del Estado federal, papel secundario dentro de la delegación) ha hecho que en la práctica, por

⁴⁵ Estos datos y los siguientes están tomados del informe del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el Proyecto de Ley de Cooperación Autonómica (www.map.es. 10/5/02).

los datos referentes a los años 1998-2000, no hayan estado presentes en ninguna reunión.

d) Reino Unido

Los significativos avances llevados a cabo en materia de descentralización en Reino Unido desde 1997 han producido sus efectos en el ámbito europeo. Si bien, fiel a una tradición de Constitución “no escrita”, dichos avances se han producido sin necesidad de normas formales que los regulen, permitiéndose no obstante una participación informal y fáctica de miembros de gobiernos autónomos a partir de 1999. Esta participación se decide caso por caso según los temas a tratar en cada Consejo y las competencias adquiridas por las entidades territoriales. Con todo, en sólo dos años (1999-2000) han asistido en 16 ocasiones, sobre todo en los Consejos de pesca, agricultura, educación y medio ambiente.

La posible mejora del sistema español: dificultades y propuestas

Como ya hemos visto, a falta de una normativa comunitaria específica en la materia, compete a cada Estado buscar las fórmulas más adecuadas para articular de la forma que entienda más adecuada la participación de sus regiones.

Ahora bien, obviamente no es éste un proceso sin dificultades. Además de las de trasfondo político que ya hemos mencionado, existen otras que tampoco podemos ignorar. Entre éstas, encontramos la desigual capacidad de las regiones para asumir eficazmente nuevos retos (dificultad señalada por más de un directivo público estatal). Aunque tanto la preparación como el interés por asuntos europeos ha aumentado espectacularmente especialmente durante los últimos años, todavía muchas estructuras organizativas y financieras regionales, así como sus funcionarios, carecen de la preparación, experiencia y sensibilidad necesarias para actuar con soltura y eficacia en ambientes internacionales. No obstante, esta dificultad es de carácter coyuntural, ya que no existen razones objetivas que impidan la adaptación necesaria y suficiente de dichas entidades. Un posible solución sería aplicar, con los necesarios matices, el ejemplo norteamericano en relación a la aplicación de la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional, donde la condición previa para que los Estados federados puedan ejercer las competencias en materia de ejecución, que la propia Ley les reconoce, aparece concretada en la presentación de un “plan” que responda adecuadamente a los requisitos establecidos por dicha Ley, el cual debe ser aprobado asimismo por el Estado Federal.

No obstante, sin ánimo de agotar la cuestión y conscientes de las dificultades políticas y técnicas que persisten, pueden apuntarse algunas propuestas susceptibles de un análisis más profundo y de la oportuna negociación que concrete sus límites:

- ❑ Posible instauración de la “troika” autonómica: presidencia rotatoria de la Conferencia de Asuntos europeos a imitación del funcionamiento del Consejo. Dos o tres Comunidades (de las cuales una sería siempre alguna de las históricas o aquéllas que estatutariamente ostentan más competencias)

co-presidirían la Conferencia junto al Estado y articularían la coordinación de la posición común. Al mismo tiempo, sus delegados de Oficinas representativas en Bruselas coordinarían dicha posición paralelamente con los representantes de la Representación Permanente de España ante la UE (REPER).

- ❑ Posible creación de una Conferencia de Asambleas y ejecutivos regionales, dentro del Estado español, que articularan su posición común estratégica, incluso al margen del Estado. De hecho, el propio proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, prevé la creación de una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, con similar carácter.
- ❑ Dicha posición común puede contener matices que se apliquen sólo a una o varias CCAA siempre que no contraríen el acuerdo esencial alcanzado entre todas. Ello permitiría defender los posibles “hechos diferenciales” (ejm. en materia fiscal) sin romper el principio de actuación conjunta de las CCAA.
- ❑ A esa “troika” autonómica se le podría dar la posibilidad de participar con periodicidad mensual en las reuniones de la Comisión Interministerial para Asuntos de la UE (CIAUE), que actualmente preside el Secretario de Estado para la UE. Ello no impediría que la CIAUE celebrara asimismo reuniones complementarias reducidas a la Administración General del Estado para tratar asuntos que no sean de la competencia de las CCAA.
- ❑ Posibilidad de separar entre participación en el Consejo de Ministros, de alto contenido político y representativo, y en los Grupos de trabajo previos de mayor carácter técnico, donde una participación autonómica podría plantear menos problemas.
- ❑ Institucionalizar una reunión mensual, al menos, del Embajador-Representante Permanente español con los Delegados de las distintas Comunidades Autónomas presentes en Bruselas.
- ❑ Institucionalizar una periodicidad mensual, mínima, de las distintas Conferencias sectoriales, que tratarán necesariamente sobre las propuestas de normativa comunitaria y su seguimiento.
- ❑ Informe previo del Senado a las Directivas que afecten a las competencias de las CCAA. Cabe plantear un papel más activo de los Parlamentos autonómicos (y no sólo de los ejecutivos), tanto a nivel europeo, consiguiendo una coordinación más efectiva con la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de Europa y el Comité de Regiones y el Parlamento europeo, como a nivel nacional, logrando asimismo una coordinación efectiva entre dichas Asambleas y las Cortes Generales (principalmente aunque no sólo, a través de la Comisión mixta Congreso-Senado)⁴⁶.

⁴⁶ Sobre este tema, ver: David ORDÓÑEZ SOLÍS, “Las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos en la Unión Europea”, Revista de las Cortes Generales, nº 49/2000, pp. 210-256.

MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS NORMAS COMUNITARIAS (FASE DESCENDENTE)

Algunas aclaraciones previas

El artículo 93 de la Constitución española, último inciso, refiriéndose de manera implícita a la Unión Europea, establece que “corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. Una lectura apresurada de este precepto podría llevar a pensar que en asuntos europeos la aplicación del Derecho y su control están atribuidos en exclusiva al Estado. Sin embargo, como ya se ha mencionado, el TC desde muy pronto recordó que la incorporación de España a las Comunidades Europeas no alteraba la distribución interna de competencias establecida por la Constitución y los Estatutos de Autonomía entre el Estado y las CCAA. En otras palabras, la aplicación del Derecho comunitario corresponderá, en principio, a quien sea competente de acuerdo al Derecho interno en la materia que se tratase, y como es sabido, la mayoría de las competencias de ejecución en España las tienen precisamente las CCAA. Esto ha hecho, de nuevo, que surjan zonas de fricción, entre un Estado, responsable en la esfera internacional y conformador de la voluntad de las Instituciones europeas, y unos entes sub-nacionales, competentes para la aplicación de las normas resultantes.

En cualquier caso, conviene distinguir, como lo ha hecho el propio Tribunal Constitucional español, entre aplicación “rutinaria” y aplicación “conflictiva” del Derecho comunitario (STC 252/1988, de 20 de diciembre). Existe una aplicación cotidiana, habitual, de la legislación europea por parte de todas las Administraciones públicas, incluidas las autonómicas, y existe también casos en los que se produce una eventual inaplicación o violación del Derecho comunitario. Ambos supuestos suscitan diversas cuestiones respecto a la participación y función de las CCAA. Por tanto, siguen quedando zonas oscuras en esta materia, pero también posibilidades serias de avanzar en una fase, la de la aplicación y ejecución, que forzosamente debe ser mucho menos polémica que la anteriormente analizada, y donde es posible examinar los aspectos en cuestión, más en términos de eficacia y menos en términos políticos.

Aplicación rutinaria: análisis y propuestas

Aquí el interés del Estado y las CCAA, debe ser, en principio, el mismo: el de asegurar que la normativa europea de desarrollo sea de calidad, recoja en lo posible las peculiaridades de la situación española, así como que se garantice la mejor aplicación del Derecho comunitario y el cumplimiento de los compromisos asumidos en Bruselas.

Convendría, con todo, diferenciar entre aplicación normativa (elaboración de normas necesarias para que a su vez sean aplicables y efectivas las normas europeas) y ejecución administrativa.

a) Aplicación normativa

Una prueba de la mayor facilidad de llegar a un acuerdo en esta área, es la aceptación por parte del Gobierno español de una participación "organizada" de representantes autonómicos en los Comités ("Comitología"), presididos por la Comisión europea, que el Consejo establece para llevar a cabo el desarrollo reglamentario de muchas normas comunitarias (cfr. Artículo 202 del Tratado CE y Decisión del Consejo 1999/468/CE de 28 de junio de 1999). Efectivamente, en 1997 se llegó a un Acuerdo en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, por el que se preveía la participación de las CCAA en 55 Comités. No obstante, todavía quedan aspectos por desarrollar y concretar: cómo determinar una posición común y una coordinación eficaz, la forma de designación de la CA que actúa en representación de las otras, los deberes y derechos de ese representante, la relación con el resto de CCAA, el carácter del mandato negociador, etc... (algunas de estas cuestiones se resolvían en un Acuerdo de 1997, que el pleno de la Conferencia no asumió). En cualquier caso, no cabe duda que se ha dado un paso importante y que parece ser un asunto bien encauzado, al menos en comparación con otros, y en el que la propia experiencia que se vaya acumulando será la mejor receta para solventar las dificultades y suspicacias que todavía subsisten (de hecho el Ministerio para las Administraciones Públicas ha aceptado, en el seno de la Conferencia, incrementar la lista de 55 Comités actuales y ya existe una lista complementaria de posibles Comités que el Gobierno está estudiando).

Más dificultades han existido y existen en la coordinación interna y distribución de funciones entre CCAA y Gobierno central, por ejemplo a la hora de determinar quién y cómo debería transponer ciertas directivas, o adoptar las normas necesarias para hacer realmente aplicables en la práctica ciertos Reglamentos (a pesar de su carácter). No obstante, algunas cuestiones aparecen ya resueltas, al menos parcialmente, por la legislación, jurisprudencia o por la vía convencional. Tal es el caso de la transposición de las Directivas, de su posterior aplicación, o de la coordinación Estados-CCAA en materia de procedimientos pre-contenciosos o defensa ante el Tribunal de Justicia (cfr. Acuerdo, ya citado, de 1992, y sus modificaciones, de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas)⁴⁷. Por tanto, en esta área, donde existe ya una abundante jurisprudencia, tanto del TJ como del TC, tal sea llegado el momento de preparar una Ley marco, que clarifique y detalle normativamente los posibles asuntos conflictivos, norma en la que, estimamos, no sería difícil llegar a un acuerdo.

b) Ejecución administrativa

Un caso claro de este supuesto es la gestión de fondos estructurales donde la propia normativa comunitaria establece, desde un principio, la cooperación (o el partenariado) entre Administraciones y un papel relevante para las regiones. Aquí,

⁴⁷ Sobre este Acuerdo, ver: Alberto GIL IBÁÑEZ, "La coordination en Espagne de la procédure précontentieuse communautaire de controle et la defense des interets de l'État devant la Cour de Luxemburg", Rivista de Diritto Europeo, n° 3/1992, pp. 559-572.

tanto al Estado como a las regiones les conviene cooperar para que todo funcione correctamente, tanto a la hora de presentar proyectos susceptibles de obtener financiación en Bruselas, como en la fase de gestión propiamente dicha de los fondos y lucha contra el fraude⁴⁸.

En esta área lo importante es que los medios materiales y financieros sean adecuados, así como que las estructuras de gestión administrativa y de coordinación interadministrativa funcionen con eficacia y eficiencia.

En todo caso, en el área de la aplicación "rutinaria" parece que cualquier solución pasa porque las Conferencias Sectoriales realmente funcionen, cosa que no ha sido el caso hasta la fecha (con culpas compartidas ya que las CCAA a la postre tampoco muestran siempre un interés constante por que se debatan esos temas), asegurando, como ya se ha mencionado, por de pronto, una periodicidad mínima de reuniones mensual, en pleno o en grupos de trabajo, con un orden de día, previamente acordado con las CCAA.

Aplicación conflictiva: análisis y propuestas

La participación de las regiones en esta fase suele ser bastante alta, al menos cuando no supera el nivel meramente técnico. De hecho, casi desde un principio, las regiones han venido participando (no sólo en España) con el pleno acuerdo del Ministerio de Asuntos Exteriores, en las conocidas como reuniones "paquete", que mantienen periódicamente los servicios de la Comisión con las autoridades nacionales, para repasar el estado de las infracciones pendientes al Derecho comunitario de un Estado miembro concreto.

Igualmente, el principio de autonomía institucional que reconoce el Derecho comunitario aparece aquí más fácilmente conciliable con los de eficacia y eficiencia. Efectivamente, el Estado miembro sigue siendo competente para dotarse de la estructura organizativa que desee, pero el Tribunal de Justicia le impone el límite de que esa organización no debe servir para justificar un posible incumplimiento al Derecho comunitario (cfr. Asunto 131/84 *Comisión contra Italia*, consid. 6). En otras palabras, el Estado no puede alegar la competencia autónoma de un ente regional para justificar que una posible violación permanece en el tiempo sin ser resuelta. Así, por ejemplo, el Estado austríaco ha previsto expresamente en su Constitución [artículo 23 d) 5] que en el caso de que Austria resulte condenada por el Tribunal de Justicia europeo por un incumplimiento por parte de alguno de sus *Länder*, la competencia para dictar las medidas oportunas para adecuarse al Derecho europeo se considerará transferida a la Federación.

El interés del Estado y de la CA respectiva, en caso de conflicto, suele ser coincidente: defenderse de la mejor manera posible ante una demanda judicial contra España o un procedimiento pre-contencioso previo iniciado por la Comisión. El problema surge cuando el Estado se muestra conforme con la posición de

⁴⁸ David ORDÓÑEZ SOLÍS, *El control financiero interno de los fondos estructurales europeos en la España de las Autonomías*, ed. Ministerio de Hacienda/IGAE, Madrid, 2000.

Bruselas, pero la CA insiste en que su presunta actuación o inacción ilegal, es en realidad conforme a Derecho o discute los planteamientos fácticos que dan base a la denuncia comunitaria. En estos casos, puede que llegado un punto, y de acuerdo al principio de eficacia, al mismo Estado miembro le interese que la Comisión proceda directamente contra el ente regional responsable de una infracción, bien por carecer de mecanismos constitucionales igualmente eficaces, bien por las características de la materia objeto de la infracción, bien por hacer más efectivas y claras sus consecuencias (pago de posibles multas o sanciones).

En estos supuestos, es decir en el caso de recurso por incumplimiento previsto en el artículo 226 del Tratado CE, aunque el desarrollo actual del Derecho comunitario no lo permite, podría considerarse conveniente prever una relación directa entre los niveles comunitario y regional, pero con el preceptivo acuerdo del Estado miembro respectivo. Dicha relación, puede permitirse, si se considera que el Derecho comunitario no es propiamente Derecho internacional sino un "Derecho *sui generis*", que reclama soluciones igualmente singulares. De hecho, una relación más o menos directa entre la Comisión europea y las regiones ya se produce en la práctica en algunas políticas comunitarias, como, por ejemplo, en la gestión de los Fondos comunitarios.

Por otra parte, algunos supuestos casos de responsabilidad patrimonial de las regiones por incumplimiento del Derecho comunitario, pueden resultar difícil de considerarse una cuestión meramente interna, pues existen un número creciente de casos en los que se da una responsabilidad concurrente de varios niveles administrativos, consecuencia de la naturaleza compartida de la propia Administración europea, formada por la Comisión, las Administraciones nacionales y sus propios entes regionales. Estos supuestos se dan más frecuentemente de lo que se cree, sobre todo en la gestión y control de los fondos estructurales o el FEOGA. Aunque es esta una cuestión resuelta, al menos parcialmente en Derecho interno (cfr. artículo 140 Ley 30/92), todavía falta arbitrar una fórmula adecuada a nivel europeo que reconozca la complejidad actual del poder ejecutivo europeo.

Igualmente, queda por dar una solución clara y satisfactoria al problema de la repercusión de las sanciones económicas que imponga el TJ a España por un incumplimiento que traiga su origen en un acto u omisión de una Comunidad Autónoma: ¿Es el artículo 139 Ley 30/92, base legal suficiente para repercutir sanciones impuestas al Estado a las CCAA, en caso de aplicarse el artículo 228.2 del Tratado? ¿Sería aceptable que éstas alegasen defectos en la estrategia de defensa llevada a cabo por el Estado para intentar rehuir un potencial pago de una sentencia condenatoria?

Finalmente, debe continuarse los esfuerzos de mejorar la coordinación y comunicación interinstitucional (involucrando también a instituciones como los Defensores del Pueblo o las Asambleas regionales), así como el desarrollo de estrategias conjuntas Estado-CCAA, en un asunto en que la mayoría de las veces el acuerdo no tiene por qué resultar difícil. El Estado podría encontrar una nueva función en la puesta en práctica de un sistema de control de calidad de la aplicación del Derecho comunitario, yendo más allá de una mera supervisión de los casos conflictivos que surjan por demanda de particulares o acciones inspectoras de los propios servicios de la Comisión. Dicho sistema de calidad, tendría que ver con la presentación de las mejores prácticas dentro de los Estados miembros, etc...

En resumen, las propuestas, en esta materia serían las siguientes:

- ❑ Posible modificación del artículo 102 Ley 30/92, contemplando expresamente la revisión de oficio de los actos contrarios al Derecho comunitario, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas en su propio ámbito.
- ❑ Necesidad de mejorar los órganos de encaje jurisdiccional, entre los sistemas comunitario y nacional, para poder valorar adecuadamente los supuestos de responsabilidad concurrente entre la Comisión, la Administración nacional y la regional.
- ❑ Posible creación de un sistema en el que la Comisión, en casos excepcionales y previo acuerdo del Estado implicado, pueda dirigir su acción de control directamente a una región responsable de una violación del Derecho comunitario y, eventualmente, demandarla directamente ante el Tribunal de Justicia (esto último exigiría, sin embargo, la reforma de los Tratados y del Tribunal).
- ❑ Clarificación del sistema de distribución de responsabilidades y pagos de sanciones económicas, por infracciones responsabilidad de una Comunidad Autónoma o mixtas CCAA-Estado.
- ❑ Reunión anual entre el Estado y los responsables autonómicos competentes, para analizar el Informe Anual de la Comisión sobre el control del Derecho comunitario, que presenta al Parlamento europeo, con objeto de debatir consecuencias y elaborar posibles estrategias conjuntas.
- ❑ Reuniones periódicas con el Defensor del Pueblo y Defensores del Pueblo autonómicos, para analizar de forma expresa los problemas de aplicación del Derecho comunitario, comunicando sus conclusiones a la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

ALGUNAS CONCLUSIONES

A modo de resumen y recapitulación, y de una forma sinóptica, podríamos destacar las siguientes ideas:

- ❑ El Comité de las Regiones puede ser un instrumento más eficaz para articular las inquietudes e iniciativas de las regiones europeas dentro del marco comunitario. En este sentido, algunas de sus propuestas pueden ser aceptadas sin que se altere gravemente el actual equilibrio de poderes presente en la Comunidad.
- ❑ En cuanto al acceso a la jurisdicción comunitaria, tanto las regiones con competencia legislativa, como el propio Comité de las Regiones, pueden gozar “expresamente” de las mismas competencias que el Derecho

comunitario otorga, ya en la actualidad, a las personas jurídicas y actores económicos.

- ❑ No obstante, para convertirse oficialmente en un órgano defensor de la aplicación del principio de subsidiariedad, debiera producirse un cambio en la redacción dada en la actualidad a dicho principio, pues en la actualidad no reconoce la dimensión regional.
- ❑ El “modelo español” de participación regional en los asuntos europeos obedece a las características singulares y particulares de la realidad político-constitucional-administrativa española.
- ❑ Ello no obstante, existen vías de profundización y mejora en la eficacia del sistema actual, que merece la pena explorar, especialmente en la fase descendente de aplicación del Derecho europeo, donde los intereses del Estado y las CCAA resultan a menudo coincidentes.

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Deseo recibir gratuitamente los dos próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie Unión Europea del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

Nombre y Apellidos.....

Dirección.....

Población..... C.P.

País..... Teléfono.....

Correo electrónico.....

INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS

Universidad San Pablo-CEU

Julián Romea, 22 - 28003 Madrid

E-mail: idee@ceu.es

Tfno: 91 514 04 22

Fax: 91 514 04 28

www.ceu.es/idee

PETICIÓN DE NÚMEROS ATRASADOS

Nombre y Apellidos.....

Dirección.....

Población..... C.P.

País..... Teléfono.....

Correo electrónico.....

Deseo recibir los siguientes Documentos de Trabajo de la Serie Unión Europea del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU:

Nº

Títulos

.....

.....

.....

INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS

Universidad San Pablo-CEU

Julián Romea, 22 - 28003 Madrid

E-mail: idee@ceu.es

Tfno: 91 514 04 22

Fax: 91 514 04 28

www.ceu.es/idee

NÚMEROS PUBLICADOS

- Nº 1 2000 "La política monetaria única de la Unión Europea"
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 2000 "Nacionalismo e integración"
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 2001 "Standard and Harmonize: Tax Arbitrage"
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 2001 "Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias"
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 2001 "Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)"
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 2001 "La Política de Inmigración en la Unión Europea"
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 2002 "ALCA: Adiós al modelo de integración europea?"
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 2002 "La crisis de Oriente Medio: Palestina"
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 2002 "El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros"
José María Beneyto y Claus Giering

Nº 4 2002 "La sociedad anónima europea"

Manuel García Riestra

Nº 5 2002 "Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente"

Alberto Gil Ibañez

CONSEJO ASESOR

INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS

ÍÑIGO CAVERO LATAILLADE, *PRESIDENTE*

ESPERANZA AGUIRRE GIL DE BIEDMA

FERNANDO ÁLVAREZ DE MIRANDA

JOACHIM BITTERLICH

JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO

GUILLERMO DE LA DEHESA

FRANCISCO FONSECA MORILLO

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

PABLO ISLA

JOSÉ LUIS LEAL MALDONADO

ARACELI MANGAS MARTÍN

MANUEL PIZARRO

MATÍAS RODRÍGUEZ INCIARTE

JUAN ROSELL LASTORTRAS

PHILIPPE DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT

JOSÉ VIDAL BENEYTO

XAVIER VIDAL FOLCH

GUSTAVO VILLAPALOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS

PRESIDENTE

MARCELINO OREJA AGUIRRE

DIRECTOR

JOSÉ MARÍA BENEYTO PÉREZ

SECRETARIO

FRANCISCO CONDE LÓPEZ

