EL COMITÉ DE LAS REGIONES Y EL TRATADO DE AMSTERDAM

Nicolás Díaz de Lezcano-Múxica

Profesor de Derecho Internacional Público.

Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN: LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996
- II. EL COMITÉ DE LAS REGIONES (CdR) ANTE LA CIG'96
- III. EL TRATADO DE AMSTERDAN: LAS SOLUCIONES APORTADAS AL CdR
- IV. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN: LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996

El Tratado de Maastricht en el artículo N.2 estipula que "en 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación". Por lo tanto, ya en los años 91 y 92 los entonces 12 Estados miembros vieron claro la necesidad, aún antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea(TUE), de establecer una fecha bastante próxima en el tiempo para revisarlo, poniendo de manifiesto que el mismo no era más que otra etapa en el camino de la construcción europea. Se tiene también la precaución de que la citada revisión no pueda suponer un atentado contra el acervo comunitario(artículo M del TUE), revisión que debe llevarse a efecto siguiendo la vía comunitaria como recogen los artículos A.3 y B.5 del citado texto jurídico¹.

Además de la referida cláusula general para la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de 1996(CIG'96), a lo largo del articulado del Tratado se recogen también disposiciones específicas que hacen mención de la referida Conferencia. Así, el citado artículo B.5 del TUE sobre la revisión de las políticas y formas de cooperación para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones europeas, los artículos J 4.6 y J 10 del TUE que tuvieron en cuenta la posible renovación de la Unión Europea Occidental prevista para 1998², el artículo 189 B.8 del TCE para extender el

1 Esta cláusula de la CIG'96 se incluyó por las presiones ejercidas por el Canciller alemán y el Presidente francés, tomándose la decisión en el verano de 1990 en la II Cumbre de Dublín. Así, se pudo dejar para 1996 los puntos en los que no había consenso, con lo que se pudo firmar y ratificar el Tratado de Maastricht. En general para las revisiones de los Tratados Comunitarios, vid., Mangas Martín, A.: "La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: Reflexiones generales críticas", en *Estudios en homenaje al Profesor D. Manuel Díez de Velasco. Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 1055-1066. Campins Eritja, M.: "La revisión del Tratado de la Unión Europea", en G.J. de la CE, D-24, Octubre, 1995, pp. 7-80. Medina, M.: "La revisión de los Tratados Comunitarios", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1, 1974-III, pp. 1297-1313. Deliege-Sequaris, M.: "Révision des Traités Européens en dehors des procédures prévues", en *Cahiers de Droit Européen*, 1980, pp. 539-552. Louis, J.V.: "Quelques considerations sur la revision des Traités instituant les Communautés", en *Cahiers de Droit Européen*, 1980, pp. 553-558. Everling, U.: "Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge?", en *Festschrift für Hermann Mössler*, 1983, pp. 173-191. Louis, J.V.: "La revision des Traités et l'Union Européenne", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº1, 1988, pp. 43-55.

2 Vid., Bonino, E.: "La réforme de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune: aspects institutionnels", en *La Conférence Intergouvernementale sur l'Union Européenne: répondre aux défis du XXIe siècle*, Mattera, A., Ed. Clément Juglar, Collection le Droit et les Politiques de l'Union Européenne, 1996, pp.

procedimiento de codecisión a otros ámbitos competenciales, la Declaración 1 anexa al TUE sobre la protección civil, energía y turismo con relación al artículo 3 letra t del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y la Declaración 16 del mismo Tratado referente a la jerarquía de los Actos comunitarios³.

Así, nunca antes se había planteado con tanta fuerza la necesidad de una revisión de los Tratados Comunitarios, ni la cuestión del futuro de la Unión Europea, incluyendo por ello en el TUE una cláusula de revisión con fecha preestablecida (aunque el Tratado Presupuestario de 22 de Abril de 1970 preveía su modificación en 1975 y el Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de Julio de 1987, la modificación de las disposiciones en materia de Política Exterior después de transcurridos 5 años de su entrada en vigor)⁴. Además, en el caso que nos ocupa, la inclusión en el Tratado de la previsión de la CIG'96 la configura como jurídicamente obligatoria aunque existían razones tanto internas como externas que indicaban la necesidad de la misma, siendo al mismo tiempo un paso más en el proceso de integración europeo.

Muy pronto se revelaron tres prioridades o retos esenciales⁵. En primer lugar, preparar con éxito la futura ampliación a los países de Europa Central y Oriental, pasando de 15 Estados miembros a unos treinta, hecho que se ha dado en llamar la "agenda oculta de Maastricht"⁶, debiéndose llevar a efecto sin riesgo de debilitamiento o

237-242. Burghard, G.: "La Politique Etrangère et de Sécurité Commune: garantir la stabilité à long terme de l'Europe", en *Ibid.* pp. 243-252. Willaert, P. y Marqués-Ruiz, C.: "Vers une Politique Etrangère et de Sécurité Commune: états des lieux", en *Ibid.* pp. 253-311. Braillard, Ph. y Schwork, R.: "Les pays neutres dans la CIG: un engagement mesuré", en *R. du M.C. et de l'U.E.*, nº 407, Avril, 1997, pp. 277-281.

3 Vid., Kovar, R.: "La déclaration nº 16 annexée au Traité sur l'Union Européenne: chronique d'un échec annoncé", editorial, en *Cahiers de Droit Européenn*, nº 1 et 2, 1997, pp. 3-11.

4 Desde los inicios de la construcción europea el proceso de integración ha estado jalonado de discusiones sobre su reforma que han sido de diferente intensidad y con objetivos distintos. En ningún caso se pensó que sería la última, todo lo contrario, cada revisión ha sido un paso de carácter transitorio hasta la siguiente. Sin embargo, en los últimos tiempos es cuando el proceso ha adquirido mayor dinamismo, la celebración de Conferencias Intergubernamentales se ha convertido en algo completamente habitual en el ámbito comunitario, siendo la CIG'96 la cuarta en los últimos once años. Vid., Sánchez Fernández de Gatta, D.: "Los caminos de la UE: los procesos de elaboración del Acta Unica Europea y del Tratado de Maastricht", en *Noticias de la Unión Europea*, nº 131, Diciembre, 1995, pp. 9-24. Oreja Aguirre, M.: La révision institutionnelle de l'Union Européenne, en *Académie de Droit International-Recueil des Cours*, 1997, pp. 349-384.

5 Vid., Brok, E.: "Intergovernmental Conference 1996: not a Maastricht II", editorial, en *C.M.L.R.*, nº 34, 1997, pp. 1-9.

6 Vid., Louis, J.V.: "Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996", en *R.I.E.*, vol. 22, nº 1, Enero-Abril, 1995, p. 15. Dentro de los países candidatos más inmediatos están: Malta y Chipre que cuentan con el apoyo especial de Grecia y el Reino Unido. Polonia, Hungría y la República Checa que cuentan con el respaldo de Alemania. Letonia, Estonia y Lituania apoyadas por Suecia y Finlandia. Eslovenia por Austria y finalmente Rumania, Bulgaria y Eslovaquia. Vid., Wallace, W.: "From twelf to twenty-four? The challenges to the EC posed by the revolutions in Eastern Europe", en *Towards a greater Europe? A continent without an Iron Curtain*, Crouch, C. y Marquand, D., Oxford, 1992, pp. 34-51. Churchr, C.H.: "What a necessity for European Union enlargement?", en *Annuaire Européenn-European Yearbook*, 1993, pp. 1-15. En Diciembre de 1997, en el Consejo Europeo de Luxemburgo la Comunidad acordó definitivamente su ampliación y llevar las negociaciones de forma más rápida con los países mejor preparados, es decir; Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Chipre, dejando para una segunda velocidad a

de parálisis de la capacidad de decisión y de actuación de la Unión. La segunda prioridad consistía en el acercamiento de la construcción europea a los ciudadanos para que los mismos se sientan involucrados en el tema, necesitando para ello un esfuerzo de transparencia y de democracia en el funcionamiento de las instituciones europeas. En fin, reforzar la seguridad interior y exterior de la Unión profundizando especialmente en la Política Exterior y de Seguridad Común(PESC). En resumen, preparar la Unión Europea del siglo XXI ⁷.

De esta forma, la agenda prevista en las disposiciones más arriba indicadas se fue ampliando por acuerdo entre los Estados miembros. Sin embargo, como bien pone de relieve Riccardi, "no se da a menudo que países que convocan por iniciativa común una conferencia de negociación, tengan ideas tan divergentes sobre los objetivos a seguir" ⁸. Así, cada uno de los Estados miembros preparó informes relativos a la CIG'96 donde recogían sus prioridades⁹, siendo en efecto profundas las diver-

Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumanía. Vid., Urrea Corres, M.: "Luxemburgo pone en marcha la ampliación", en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº2, Febrero, 1998, p. 12. Yturriaga Barberán, J.A.: "La Vª ampliación de la Unión Europea y sus condicionamientos institucionales", en *G.J. de la CE*, D-25, pp. 206-244. Conforme a lo previsto, el 30 de Marzo de 1998 se procedió a la apertura oficial de las distintas Conferencias Intergubernamentales que se desarrollaran de forma bilateral entre la Comunidad y cada uno de los seis países candidatos(artículo O del TUE).

7 Vid., Mangas Martín, A.: "los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996", en *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Ed. UNED-Banco de Comercio, Madrid, 1997, pp. 15-31. Vid., Santer, J., Guigou, E., Ersboll, N. y Weyland, J.: "La CIG'96: réponses à quelques questions", en *R. du M.C. et de l'U.E.*, nº394, Janvier, 1996, pp. 8-14. Vid., AA.VV.: *Reform der Europäischen Union: Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, Weidenfeld, W., Ed. Bertelsmann Stiftung, Fulda, 1994. Vid., Guigou, E.: "Les enjeux de la Conférence de 1996", en *Revue des Affaires Européennes*, nº1, 1995, pp. 35-42.

8 Vid., Riccardi, F.: "Lisibilité des objectifs, transparence des motivations, clarté des conséquences", en *La Conférence Intergouvernementale sur l'Union Européenne: répondre aux défis du XXIe siècle*, Mattera, A., Ed. Clément Juglar, Collection le Droit et les Politiques de l'Union Européenne, 1996, p. 89.

9 Como documentos más importantes de los distintos Estados miembros en relación a la CIG'96 podemos destacar los siguientes: Alemania, documento de reflexión de 13 de Junio de 1995 sobre "el refuerzo de la capacidad de acción de la Unión Europea en el ámbito de la PESC" y otro de la misma fecha sobre "el estado de Derecho a nivel europeo". Francia, "Memorándum sobre las orientaciones de Francia para la CIG'96" de 20 de Febrero de 1996. Grecia, documento de Enero de 1995; "Hacia una Europa de los ciudadanos-democracia y desarrollo, memorándum sobre la CIG'96 y documento sobre las conclusiones del Comité Interministerial del Gobierno Griego de 7 de Junio de 1995. España, documento sobre "la Conferencia Intergubernamental 1996; elementos de reflexión" de 2 de Marzo de 1995, documento de reflexión de 4 de Julio de 1995 sobre "la Unión Europea Occidental; contribución a la CIG'1996", documento, "Elementos para una posición española en la CIG'96 de 28 de Marzo de 1996". Irlanda, "Libro Blanco sobre la Política Exterior y la CIG'96". Italia, "Comunicación del Gobierno Italiano de 23 de Febrero de 1995 sobre las líneas directrices de su Política Exterior", "Comunicación del Gobierno Italiano de 23 de Mayo de 1995 sobre la CIG'96", "Declaración común de 15 de Julio de 1995 de los Ministros de Asuntos Exteriores de Alemania e Italia sobre la CIG'96, "posición del Gobierno Italiano sobre la CIG para la revisión de los Tratados de 18 de Marzo de 1996". Luxemburgo, "Aide-memoire del Gobierno Luxemburgués de 30 de Junio de 1995 sobre la CIG'96". Holanda, "Nota sobre la ampliación de la Unión Europea: posibilidades y obstáculos" de 14 de Noviembre de 1994, "Memorándum del Gobierno Holandés sobre la Política Exterior y de Seguridad y sobre la Defensa europea: hacia una acción exterior más firme de la Unión Europea", "Memorándum sobre la cooperación europea en los campos de Justicia y Asuntos de Interior", "Memorándum sobre la reforma institucional". Austria, "Líneas directrices del Gobierno Austriaco sobre los probables temas de la CIG'96". Finlandia, "Informe de 14 de Febrero de 1995 del Gobierno al Parlamento finlandés sobre la líneas directrices de la política europea de Finlandia" y Reino Unido, "Memorándum del Gobierno Británico de 2 de Marzo de 1995 sobre el tratamiento de

gencias especialmente entre los gobiernos de Francia y Alemania. Mientras que para el primero la CIG'96 debería desarrollarse únicamente durante el año 1996 y sólo tratar de temas puntuales como la mejora del funcionamiento institucional, la extensión del voto por mayoría y el cambio en la ponderación del mismo en el seno del Consejo y el refuerzo de la PESC, para Alemania la CIG revestía una importancia primordial para avanzar en el camino de la unión política, debiendo negociarse de manera profunda todo lo necesario para conseguirla. Por su parte, el Reino Unido era simplemente partidario de mantener el "status quo". En líneas generales podemos establecer que la mayoría de los Estados miembros no eran proclives a cargar demasiado la agenda de la CIG'96¹⁰, la cual se podría dividir en cinco grandes cuestiones:

- 1.- Reforzar la Democracia y la Legitimidad de la Unión, punto de la agenda que englobaría principalmente el objetivo del aumento del sentimiento de pertenencia a la Unión, la Ciudadanía Europea, preparar las instituciones para la ampliación, reformas institucionales para dar respuesta a una mayor legitimidad, nuevas normas para los procedimientos de decisión y control judicial en la PESC.
- 2.- Transparencia y Subsidiariedad, es decir; clarificación del ejercicio de las competencias y el principio de Subsidiariedad¹¹, acceso y claridad en la información, transparencia institucional, simplificación de la legislación, acceso a los documentos y comprensión y legibilidad del Tratado¹².
- 3.- Eficacia y consistencia de las políticas comunitarias, principalmente reforzar la Política Social, de Investigación y Desarrollo, de Medio Ambiente, la Cohesión Económica y Social, la política de Redes Transeuropeas, delimitar a su vez nuevos campos de actuación y la Unión Económica y Monetaria.
- 4.- Justicia y asuntos de interior, es decir; cooperación en estos temas y demarcación clara entre competencias comunitarias y ámbitos de este pilar intergubernamental. Y

las cuestiones relativas a la seguridad europea con vistas a la CIG'96", "Libro Blanco del Reino Unido sobre la CIG de 12 de Marzo de 1996". Vid., Doc. PE.165.404 du Groupe de Travail du Secrétariat Général; Task-Force "Conference Intergouvernementale" y vid., "Historia de la CIG'96" en, *Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea, Jornadas sobre la CIG'96 y el Tratado de Amsterdam*, Fundación Hispania-Europa, Octubre-Noviembre, 1997, pp. 11-85. Memorándum de Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo sobre la CIG'96 de Marzo de 1996, vid., Louis, J.V.: "La CIG: vers quelle Europe?", editorial, en *Cahiers de Droit Européenn*, nº 3 et 4, 1996, pp. 249-255.

10 Vid., Goybet, C.: "La CIG 1996: un exercice à haut risque", en *R. du M.C. et de l'U.E.*, nº 391, Octubre, 1995, pp. 489-492.

11 Vid., Barnes, J.: "El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 18, Abril-Mayo-Junio, 1994, pp. 47-86. Vid., Pustorino, P.: "Note sul principio di sussidiarietà", en *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, nº 1, 1995, pp. 47-67. Berger, F.: "Le principe de subsidiarité en Droit Communautaire", en *Les Petites Affiches*, nº 79, 1er Juillet, 1992, pp. 40-44. Constantinesco, V.: "Commentaire de l'article 3 B", en *Traité sur l'Union Européenne. Commentaire article par article*, Constantinesco, V., Kovar, R. y Simon, D., Ed. Economica, 1995, pp. 107-118.

12 Vid., Diez-Hochleitner, J.: "La simplificación, objetivo prioritario de la CIG'96", en *G.J. de la CE*, Boletín 115, Julio-Agosto, 1996, pp. 5-16.

- 5.- los temas relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común, incluyendo Defensa y políticas exteriores, la Unión Europea Occidental y el establecimiento de áreas de actividad comunitaria y clara identidad de la Unión en el ámbito internacional¹³. Además, se debe añadir la posibilidad de dotar de cierta flexibilidad al proceso de integración, posibilitando una cooperación reforzada entre aquellos Estados que así lo deseen¹⁴.

Así las cosas, como antecedentes importantes de la Conferencia y aun antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht¹⁵ cabe citar la "Declaración Interinstitucional sobre la Democracia, la Transparencia y la Subsidiariedad" de 25 Octubre de 1993 con la finalidad de promover el carácter democrático de la Unión ya con vistas a la todavía lejana CIG'96¹⁶. Otro acuerdo interinstitucional de 29 de Octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario para el período 1993-1999 tuvo en cuenta también la CIG'96¹⁷. Asimismo, el Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de Diciembre del mismo año, en las conclusiones de la Presidencia belga se hace referencia a la CIG'96, indicando que la misma se ocupará de la función legislativa del Parlamento Europeo(PE), de los demás puntos previstos en el TUE, del número de comisarios, de la ponderación del voto en el seno del Consejo y de la eficacia de las instituciones¹⁸. Ya en 1994, con motivo de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia¹⁹, reviste importancia el "Acuerdo de Ioannina" de 29 de Marzo de 1994²⁰, conviniendo que en la CIG'96 se trataría sobre la cuestión de las reformas de las instituciones y del número mínimo

13 Vid., Lodge, J. y Kintis, A.: *The Members States of the European Union and the Inter-Governmental Conference*, Centre of European Studies University, February the 5th, 1997, pp. 4-5. Vibert, F.: "A Core Agenda for the 1996 Intergovernmental Conference", en *European Policy Forum*, 1996, pp. 27 y ss. Moussis, N.: "Au-dela de la CIG de 1996: Les grandes enjeux de l'Union Européenne", en *R. du M.C. et de l'U. E.*, n° 394, Janvier, 1996, pp. 15-20. Lipsius, J.: "La Conférence Intergouvernementale de 1996", en *G.J. de la CE*, Boletín 106, Septiembre, 1995, pp. 5-24. Brotons, R.: "Consideraciones sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996", en *G.J. de la CE*, Boletín 110, pp. 7-18.

14 Vid., Chaltiel, F.: "Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses", en *R. du M.C. et de l'U.E.*, n° 384, Janvier, 1995, pp. 5-10. Ehlermann, C.D.: "Differentiation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam", en *Revue du Marché Unique Européenn*, n°3, 1997, pp. 56-60.

15 Tengamos en cuenta que el Tratado de Maastricht entró en vigor el 1 de Noviembre de 1993. En la negociación final del mismo, algunos temas importantes no pudieron ser objeto de acuerdo por existir fuertes discrepancias entre los Estados miembros, con lo que quedaron pendientes para tratarlos en una futura Conferencia que fue el compromiso final que permitió la firma del citado Tratado de la Unión.

16 Vid., Piris, J.C.: "¿Son las instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de Maastricht?", en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-22, n° 139, Octubre, 1994, pp. 45-128. Vid., Bull. EC, 1993, n°10, p. 125.

17DOCE n°C 331, 7-12-1993.

18 Vid., Mangas Martín, A.: "Democracia y eficacia en la Unión Europea ampliada: el restablecimiento de los equilibrios globales en el sistema de votaciones del Consejo", en *G.J. de la CE*, Boletín 112, Abril, 1996, pp. 7-18. Ortega Carcelén, M.C.: "Mayoría y unanimidad en el Consejo ante la CIG de 1996", en *G.J. de la CE*, D-25, pp. 113-177.

19 Vid., Viguera, E.: "Las reformas institucionales en la Unión Europea tras la ampliación", en *Gaceta Jurídica de la CE*, B-100, Enero, 1995, pp. 5-17. Méndez Pinedo, E.: "La ampliación de la UE en 1995: reformas institucionales", en *Noticias de la UE*, n° 131, Diciembre, 1995, pp. 25-42.

20 Agence Europe, n° 6201, 30 de Marzo de 1994, p. 4 y Bol. de la U.E., n° 3, 1994, p. 72.

de votos necesarios para la obtención de la mayoría cualificada²¹. El Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de Junio de 1994, decide crear un "Grupo de Reflexión"²² encargado de preparar la CIG compuesto de representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y del Presidente de la Comisión en el cual participan dos representantes del PE, comenzando sus trabajos en Junio de 1995, último mes de la Presidencia francesa²³. Además, la Cumbre solicitó a cada una de las tres instituciones implicadas en la CIG, un informe sobre el funcionamiento del Tratado de Maastricht que deberían estar realizados antes del inicio de los trabajos en el seno del "Grupo de Reflexión". En el Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de Diciembre de 1994 se decide con vistas a la próxima ampliación, el que la Conferencia se ocupe de una posible reforma de la Política Agrícola Común(PAC) y de las políticas estructurales y del coste de las mismas²⁴. También es conveniente resaltar el "Modus Vivendi" o Código de Conducta de 20 de Diciembre de 1994, adoptado por el PE, la Comisión y el Consejo a propósito de la comitología²⁵. Por último, en 1995 el Consejo Europeo de Cannes de 26 y 27 de Junio²⁶, da instrucciones mucho más detalladas al "Grupo de Reflexión" en el sentido siguiente: estudiar los desafíos de la Unión por la futura ampliación, responder a las expectativas de los ciudadanos, analizar los principios, los objetivos y los instrumentos de la Unión, reforzar la Política Exterior y de Seguridad Común y la cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior, aumentar la eficacia, el carácter democrático y la transparencia de las instituciones y preparar la estrategia de la ampliación.

Así, el "Grupo de Reflexión" tuvo preparado un informe provisional el 24 de Agosto de 1995 que fue presentado a los jefes de Estado y de Gobierno con moti-

21 Vid., Editorial Comments: "The Ioannina Compromise-Towards a wider and weaker European Union?", en *C.M.L.R.*, vol. 31, nº 3, Junio, 1994, pp. 453-457. De l'Ecotais, M.: "L'Europe de douze à quinze: L'échec-la ponderation des voix au Conseil de Ministres", en *R. du M.C. et de l'U.E.*, nº 408, Mai, 1997, pp. 324-327.

22 Dicho Comité debía preparar un informe en el que se basaría la Conferencia a semejanza de lo que ocurrió con la Conferencia de Messina que dio origen a los Tratados de Roma preparada por el Comité Spaak y el Acta Única Europea que tuvo en cuenta los informes Tindemans, Spierenbürg y el de los tres sabios.

23 El Grupo de Reflexión se constituyó el 2 de Junio de 1995 en Messina, estando presidido por la persona que designó el Gobierno español que fue Carlos Westendorp con el encargo de trabajar durante toda la presidencia española y presentar un informe en el Consejo Europeo de Madrid. El trabajo de dicho Grupo que fué intenso, celebró unas 15 reuniones de dos días de duración cada una. Cinco fueron los grandes temas a debatir. Los principios y los objetivos de la CIG'96, las cuestiones institucionales, la PESC y los instrumentos al servicio de la Unión, es decir; la jerarquía de las normas, la subsidiariedad, los recursos propios, la profundización de las políticas comunes, los nuevos campos de acción y el impacto de la ampliación. Vid. Bol. de la U.E. nº 6, 1994, p. 20 y Europe-Agence, 3 Juin 1995, pp. 2-3.

24 Vid., AA.VV.: "La Agenda 2000", en *Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea, Jornadas sobre la CIG'96 y el Tratado de Amsterdam*, Fundación Hispania- Europa, Octubre-Noviembre, 1997, pp. 120-132.

25 Doc. PE 165.404, p. 3. Vid., Nuttens, J.D.: "La Comitologie et la Conférence Intergouvernementale", en *R. du M.C. et de l'U.E.*, nº 397, Avril, 1996, pp. 314-327.

26 Vid., Monti, M: "Marché Intérieur et révision des Traités", en *La Conférence Intergouvernementale sur l'Union Européenne: répondre aux défis du XXI siècle*, Mattera, A., Ed. Clément Juglar, Collection le Doit et les politiques de l'Union Européenne, 1996, p. 25.

vo de la Cumbre Informal de Formentor(España), los días 22 y 23 de Septiembre, siendo terminado y presentado definitivamente con motivo del Consejo Europeo de Madrid, el 5 de Diciembre de 1995 como culminación de la Presidencia española²⁷.

En la citada Cumbre de Madrid se decidió proceder a la apertura formal de la CIG en el Consejo Europeo a celebrar el 29 de Marzo de 1996 en Turín. De esta manera y cumpliendo con los requisitos exigidos por el Tratado(artículo N del TUE), la Presidencia italiana del Consejo, en Enero, envió al Presidente del Parlamento Europeo y al Presidente de la Comisión sendas cartas solicitándoles formalmente los dictámenes preceptivos sobre la misma²⁸.

Así, la Comisión adopta su dictamen el 28 de Febrero de 1996, exactamente un mes antes de la prevista Cumbre de Turín. En el mismo, la citada institución recoge lo que ella espera de la Conferencia, haciendo referencia al Tratado de Maastricht al que califica de ambicioso pero sin los medios necesarios para conseguir tales ambiciones. Es un dictamen que se basa en el estudio llevado a cabo sobre el funcionamiento del TUE proponiendo soluciones realistas a los problemas planteados teniendo en cuenta la inminente ampliación. En resumen, las propuestas de la Comisión las podemos dividir en tres apartados. En primer lugar, una Europa de los Ciudadanos que se debe conseguir mediante la promoción del modelo europeo de sociedad teniendo en cuenta los Derechos Humanos, potenciando el carácter de una Unión de Derecho del proceso de integración, ocupandose también de la dimensión social, del empleo y procurando un desarrollo sostenido así como, la consecución de un espacio de Libertad y de Seguridad y la simplificación y la democratización del proceso en curso. En segundo lugar, el establecimiento de una entidad exterior fuerte mediante la promoción de la acción exterior de la Comunidad, la potenciación de la Política Exterior y de Seguridad Común y la construcción de una identidad europea de seguridad y defensa. Y por último, adaptar las instituciones a la futura ampliación, generalizar el voto mayoritario y organizar la flexibilidad rechazando la idea de una "Europa a la carta" pero posibilitando fórmulas de cooperación o de integración reforzadas²⁹.

27 Vid., "Consejo Europeo de Madrid", en *Comunidad Europea*, Ed. Aranzadi, nº 1, Enero, 1996, pp. 5-6. Vid., Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Madrid, 15 y 16 de Diciembre de 1995, punto IV, anexo 15, relativo a la CIG'96, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 90, Octubre-Diciembre, 1995, pp. 351-361. Vid., Informe Final del "Grupo de Reflexión", en G.J. de la CE, Boletín 108, Noviembre-Diciembre, 1995, pp. 63-92. Vid., Boixareu Carrera, A.. "Perspectivas de la CIG'96. El Informe del Grupo de Reflexión", en *G. J. de la CE*, D-25, 1996, pp. 7-111.

28 Vid., Europe-Agence, 20 Janvier 1996, p. 3. Vid., Actes du Colloque des Chairs Jean Monnet sur la Conférence Intergouvernementale de 1996, Bruxelles 6 et 7 Mai 1996, Ed. Conseil Universitaire Européenn pour l'Action Jean Monnet et la Commision Européenne DG X Action Jean Monnet et Milieux Universitaires.

29 Vid., Informe de la Comisión de 28 de Febrero de 1996 sobre la Conferencia Intergubernamental 1996: Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación, Doc. COM(96)90 final, en *G.J. de la CE*, Boletín 110, Febrero, 1996, pp. 45-54. Vid., Petite, M.: "L'avis de la Commission Européenne: renforcer l'Union Politique et préparer l'élargissement", en *La Conférence Intergouvernementale sur l'Union Européenne: répondre aux défis du XXIe siècle*, Mattera, A., Collection Le Droit et les Politiques de l'Union Européenne, Ed. Clément Juglar, 1996, pp. 113-119.

Por su parte, el PE emitió su dictamen el 13 de Marzo de 1996 (Informe Dury/Maij-Weggen)³⁰, en el que se recogen sus prioridades partiendo de tres requisitos básicos, es decir; situar al ciudadano europeo en el centro de todas las preocupaciones de la Unión³¹ teniendo en cuenta los problemas del empleo, de los Derechos Humanos y de la Política Social. En segundo lugar, preparar la Unión para la futura ampliación y en tercer lugar, posibilitar la defensa de la Paz y la seguridad en un contexto de inquietudes y de inestabilidad. Así, el PE se pronuncia por una mejor definición de la Ciudadanía Europea y por un mayor respeto de los Derechos Humanos. Por una respuesta más eficaz a las preocupaciones de los ciudadanos particularmente en materia de seguridad interior. Por el empleo y la Política Social. Por la afirmación del papel exterior de la Unión. Por una mayor transparencia y apertura. Por una Europa más democrática y eficaz. Por la lucha efectiva contra el fraude y por la simplificación del Tratado. En definitiva, según el PE, ha llegado el momento de que la CIG'96 sea capaz de dotar a la Unión de los medios y de los instrumentos necesarios tantas veces aludidos en los preámbulos de los Tratados para conseguir adecuadamente los fines previstos³².

Por último, como se estableció en el ya citado Consejo Europeo de Madrid, en la Cumbre extraordinaria celebrada el 29 de Marzo de 1996 en Turín, se definieron los objetivos de la CIG'96 y su apertura oficial. Las conclusiones de la Presidencia, conocidas como "el mandato de Turín", constituyeron el programa de trabajo de la misma³³.

II. EL COMITÉ DE LAS REGIONES(CDR) ANTE LA CIG'96

Centrados definitivamente en el CdR, es necesario partir de la premisa de que las expectativas de que el recientemente creado Comité viera profundamente alteradas sus características generales con motivo de la CIG'96, pueden ser calificadas de ilusorias y poco sensatas. Al ser un órgano de muy reciente creación, la postura más

30 DOCE nº C 96, 1-4-1996.

31 Vid., Moussis, N.: "Les peuples européens devant l'option d'avenir de l'Europe", en *R. du M.C. et de l'U.E.*, nº 407, Avril, 1997, pp. 270-276.

32 Vid., Dury, R.: "La contribution du Parlement Européen aux travaux de la Conférence Intergouvernementale", en *La Conférence Intergouvernementale sur l'Union Européenne: répondre aux défis du XXIe siècle*, Mattera, A., Collection le Droit et les Politiques de l'Union Européenne, Ed. Clément Juglar, 1996, pp. 105-111. Vid., Silvestro, M. y Fernández-Fernández, J.: "Les orientations du Parlement Européen sur la Conférence Intergouvernementale et l'état actuel des négociations", en *R. du M.C. et de l'UE*, nº403, Décembre, 1996, pp. 709-713.

33 El orden del día aprobado se compuso de una introducción general y de tres capítulos específicos que retomaban el contenido del Informe del "Grupo de Reflexión", identificando en cada sector los temas que deberían ser objeto de una atención particular durante las negociaciones. Vid., Verderame, G.B. "Les conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Turin: un programme pour la Conférence Intergouvernementale", en *La Conférence Intergouvernementale sur l'Union Européenne: Répondre aux défis du XXIe siècle*, Mattera, A., Ed. Clément Juglar, Collection le Droit et les Politiques de l'Union Européenne, 1996, pp. 121-126. Vid., texto integro de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo referido, en *Ibid.*, pp. 347-349. Vid., "Apertura de la Conferencia Intergubernamental por el Consejo Europeo de Turín", en *Comunidad Europea*, Aranzadi, nº 4, Abril, 1996, pp. 5-6. Vid., Petite, M.: "Le Traité d'Amsterdam: ambition et réalisme", en *Revue du Marché Unique Européen*, nº 3, 1997, pp. 18-24.

realista, teniendo en cuenta la historia de la Comunidad donde los cambios se producen sin grandes saltos cualitativos, hubiese sido la de esperar la consolidación del mismo en el entramado institucional comunitario con ciertos retoques básicos. No obstante, el debate sobre el futuro del Comité durante toda la celebración de la CIG no dejó de revestir importancia. Los temas sobre los cuales se centró la discusión fueron, entre otros como veremos más adelante, principalmente los siguientes: redefinición del principio de subsidiariedad teniendo en cuenta los entes locales y regionales, otorgar al Comité legitimación activa ante el TJCE, establecer su independencia administrativa respecto del CES y elevarlo a la categoría de institución comunitaria. En resumen, las negociaciones se centraron básicamente en dos puntos fundamentales que abarcan todos los demás, es decir: establecer la representación de las colectividades territoriales a través de una verdadera institución con todo lo que ello lleva consigo y ampliar el campo de aplicación del principio de subsidiariedad para que deje de estar limitado a las relaciones concurrentes entre Comunidad y Estados miembros únicamente.

De esta manera, es al propio CdR a quién le cabe el honor de haber sido el primero de las instituciones y órganos comunitarios (21 de Abril de 1995), en emitir un dictamen de propia iniciativa sobre la CIG'96, destinado al "Grupo de Reflexión", pero que también se envió al PE, al Consejo y a la Comisión, donde se recogen sus principales reivindicaciones, poniendo pronto de manifiesto la voluntad de aportar su propia contribución a la reforma del Tratado de la Unión.

El citado dictamen, también llamado "Informe Pujol" ya que fue el Presidente de la Generalitat de Cataluña la persona que ejerció las labores de ponente, fue el resultado de la creación en el seno del órgano de una comisión especial de asuntos institucionales presidida por el propio Presidente y Vicepresidente del CdR, cuya principal misión consistió en la adopción del dictamen referido, habiendo sido aprobado casi por unanimidad en el Pleno (sólo un voto en contra y cuatro abstenciones). En el mismo, el Comité formula en ocho puntos las siguientes solicitudes:

- 1.- Una nueva definición del principio de subsidiariedad de forma que se incluya en ella una referencia explícita de los entes regionales y locales.
- 2.- Otorgar al Comité derecho de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), en caso de ataque de sus prerrogativas o de violación del principio de subsidiariedad.
- 3.- Convertirlo, sin perder su carácter consultivo, en una institución de pleno derecho de la Unión Europea así como, la adquisición de autonomía organizativa y presupuestaria completa frente al CES.
- 4.- Establecer como requisito el que los miembros deban tener un mandato electivo o ser políticamente responsables ante una asamblea elegida por sufragio universal directo.

- 5.- Reforzar la función consultiva y permitir al PE que le consulte y ampliar los ámbitos por los cuales su dictamen debe ser solicitado por las demás instituciones.
- 6.- Derecho a participar mediante dictamen en la elaboración de los Libros Verdes y los Libros Blancos y la preparación de iniciativas en materia de políticas que afecten a las competencias de los entes regionales y locales.
- 7.- Consagración en el Tratado del principio de autonomía local y
- 8.- Mencionar en el texto del Tratado la necesidad de fomentar la cooperación transfronteriza entre regiones y entes locales³⁴.

Así, el Comité que se constituye como un pilar fundamental de la legitimidad democrática de la Unión, mediante el dictamen citado quería ante todo reafirmar su personalidad institucional y definir sus expectativas frente a la CIG'96. Quería ver reforzado su papel de portavoz de los ciudadanos europeos y que la revisión permitiese una mayor participación de los mismos en las actividades de la Unión, haciendo desaparecer el abismo existente entre ambas partes.

Ahora bien, el principal "*leit motiv*" y el aspecto más controvertido de las reivindicaciones del Comité lo encontramos en el primer punto del dictamen que se refiere al principio de subsidiariedad³⁵. El Comité pretendía que se recogiese en el precepto dedicado al principio (artículo 3 B del TCE), una referencia explícita a los entes territoriales ya que la positivación del mismo se circunscribe formalmente a la relación Comunidad Europea- Estados miembros, sin incidir sobre las regiones. En este sentido, el CdR se considera a sí mismo como el guardián natural del principio de subsidiariedad, estimando que el mismo debe convertirse en parte integrante de la filosofía que guíe la reforma del Tratado procurando la mejora de la participación regional y local en la Unión. El CdR basa tal pretensión en el artículo N del TUE cuando señala que la reforma ha de llevarse a cabo de acuerdo con los artículos A y B, señalando el artículo A como uno de los objetivos, la creación de "una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos". Es por lo tanto obvio para el Comité, que deben mejorarse los mecanismos de participación de los entes terri-

34 Vid., Dictamen CdR 136/95 revisado el 3 de Julio de 1995. Un dictamen complementario sobre la aplicación del principio de subsidiariedad elaborado como ponentes por Fraga Iribarne y Gebauer fue adoptado por la comisión 1 de desarrollo regional, desarrollo económico y haciendas locales y regionales el 3 de Abril de 1995, siendo sus principales elementos tenidos en cuenta por el referido dictamen definitivo, vid., dictamen CdR 136/95 anexo.

35 Vid., Boixareu Carrera, A.. "El principio de subsidiariedad", en R.I.E., vol. 21, nº 3, Septiembre-Diciembre, 1994, pp. 771-915. Toth, A.G.: "The principle of subsidiarity in the Maastricht Treaty", en C.M.L.R., 1992, pp. 1079 y ss. Fernández Esteban, M.L.: *El Principio de Subsidiariedad en el Ordenamiento Europeo*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996. Martín y Pérez de Nanclares, J.: *Sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 111-126.

toriales y que la formulación del principio de subsidiariedad haga mención de los mismos³⁶.

De igual forma, estima que “el principio de subsidiariedad no debe ser considerado como una filosofía de los derechos de los ciudadanos sin ninguna aplicación práctica, sino como un verdadero instrumento de control democrático a disposición de los mismos”. De manera general, el principio, según el Comité, “debe configurarse como un progreso en la organización de los poderes institucionales de todos los niveles de decisión de la Unión, incluidos los niveles regionales y locales y de todas las fases operativas de la acción comunitaria(organización, programas y legislación)”³⁷. Para el CdR, la subsidiariedad refuerza la legitimidad democrática, la transparencia y la eficacia de la construcción europea y se lamenta que el “artículo 3 B del TCE limite dicho principio a un criterio para el ejercicio de las competencias compartidas sólo entre la Unión y los Estados”. Así, propone una nueva formulación que lo configure no únicamente como un criterio de ejercicio de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, sino como un criterio de reparto de competencias y responsabilidades entre todos los niveles de gobierno que participan en la Unión Europea, proponiendo la siguiente redacción del artículo 3 B segundo párrafo del TCE: “La Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, las colectividades regionales y locales dotadas de competencias según el derecho interno de los Estados miembros”³⁸.

Con esta propuesta, el CdR quiere alcanzar el objetivo de que los entes territoriales se conviertan en actores importantes en los procedimientos de decisión comunitarios. Además, ello supondría también una protección adicional, ante la justificada inquietud de los entes territoriales frente a la expoliación de sus competencias en favor de la Comunidad, evitando la posible devolución de las mismas de la periferia al centro por razones precisamente del proceso de integración europeo, teniendo pues en cuenta, el mandato del artículo F.1 del TUE por el que la Unión debe respetar la identidad nacional de cada uno de los Estados miembros³⁹.

Así, el CdR se manifestó, partidario de incluir en la letra del Tratado la plasmación de la interpretación amplia del principio de subsidiariedad que incluye a los entes locales y regionales⁴⁰, considerando además que los mismos constituyen un marco

36 Vid., Doc. CdR "La reforma institucional", Bruselas, Mayo, 1995, p. 32.

37 Vid., Doc. CdR 160/96, "Le Comité des Régions-une nouvelle étape vers l'intégration européenne (premier rapport d'activité 1994-1995)", pp. 1-2.

38 Vid., Doc. CdR "la reforma institucional", Bruselas, Mayo, 1995, p. 39.

39 Vid., Jones, J.: "The Committee of the Regions, Subsidiarity and a Warning", en *European Law Review*, vol.22, nº4, August, 1996, p. 313.

40 Vid., Laguna de Paz, J.C.: "El principio de subsidiariedad, pieza clave en la construcción europea", en *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas. Relaciones jurídico-institucionales*, Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, p. 133. Ordoñez Solís, D.: *La ejecución del Derecho Comunitario en España*, Ed. Cívitas-Fundación Universidad y Empresa, Madrid, 1994, p. 85. Gutierrez Espada, C.: "El

privilegiado de participación ciudadana y que dicha participación constituye una de las piezas clave del sistema democrático, garantizando el anclaje de la mencionada construcción europea en sus ciudadanos.

Por otro lado y estrechamente unido a lo anterior, el Comité, partiendo de la idea de que su posición y la de sus miembros se encuentra muy debilitada ante la imposibilidad de recurrir un acto o una abstención de las instituciones de la Unión en caso de vulneración del principio de subsidiariedad, propone por un lado, que se le otorgue legitimación activa privilegiada ante el TJCE y por otro, que se otorgue la misma legitimación a las regiones con competencias legislativas ya que la actividad de la Unión les afecta especialmente. Tengamos en cuenta, que las colectividades territoriales que se ven afectadas directa o indirectamente en su vida cotidiana por las políticas comunitarias sin embargo, sólo son objeto y no sujetos del Derecho Comunitario. Únicamente se encuentran asimiladas a las personas jurídicas, es decir; se les ha reconocido por el TJCE la cualidad de sujetos activos no privilegiados, teniendo que justificar que el acto que pretenden recurrir les afecta directa e individualmente⁴¹. También se les ha otorgado la posibilidad de intervenir como parte coadyuvante, todo ello en el recurso por anulación⁴². En el caso del recurso en carencia, parece difícil y de hecho nunca se ha dado, que las colectividades territoriales puedan querer demandar a una de las instituciones comunitarias por no haberles dirigido un acto distinto de una recomendación o de un dictamen, otra cosa es la legitimación activa del Comité en tanto que órgano comunitario.

Así pues y dada las características limitativas de la intervención de los entes subestatales ante el TJCE y la no contemplación de la legitimidad activa del CdR, el Comité solicita que se prevea la modificación del párrafo tercero del artículo 173 del TCE que recoge el recurso de anulación, de la siguiente forma: "El Tribunal será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Parlamento Europeo, por el Banco Central Europeo y por el Comité de las Regiones con el fin de salvaguardar las prerrogativas de éstos. Asimismo, será com-

sistema institucional de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de revisión de 1996", en *G.J. de la CE*, D-26, p. 165. O'Leary, S. y Fernández- Martín, J.M.: "¿Hacia la Europa de las Regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 90, Octubre-Diciembre, 1995, pp. 299-322. Vid., Vila Costa, B.: "Los avances de la construcción comunitaria en el Tratado de la Unión Europea: relación entre la ampliación de competencias y las reformas institucionales", en *Afers Internacionals*, nº 25, pp. 101-106.

41 Vid., TJCE sentencia de 11 de Julio de 1984 (*Commune de Differdange et al. vs. Commission*), asunto 222/83, Rec. 1984, p. 2889. TJCE sentencia de 8 de Marzo de 1988 (*Éxecutif régional wallon et S.A. Glaverbel vs. Commission*), asunto 62 y 72/87, Rec. 1988, p. 1573. TJCE sentencia de 7 de Febrero de 1990 (*Ville d'Amsterdam vs. Commission*), asunto C-213/87, Rec. 1990, p. I-221. TJCE sentencia de 29 de Junio de 1993 (*Gouvernement de Gibraltar vs. Commission*), asunto C-298/89, Rec. 1993, p. I-3605. TJCE sentencia de 7 de Diciembre de 1993 (*Fédération syndicale italienne des industries extractives vs. Commission*) asunto C-6/92, Rec. 1994, p. I-6357.

42 En el ámbito de la CECA, vid., TJCE sentencia de 10 de Mayo de 1960 (*Barbara Erzbergbau et al. vs. Haute Autorité*), asunto 3 a 25,26/58, Rec. 1960, p. 369. TJCE sentencia de 18 de Mayo de 1962 (*Geitling vs. Haute Autorité*), asunto 13/60, Rec. 1962, p. 165. En el ámbito de la CE afectando a la Comunidad Autónoma de Galicia, vid., Auto del Presidente de la sala quinta del TPI de 25 de Junio de 1996 (*Area Cova S.A. et al. vs. Consejo*), asunto T-194/95, no publicado en al Recopilación oficial.

petente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Comité de las Regiones por violación del principio de subsidiariedad. Será también competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por las regiones cuyas competencias legislativas se vean afectadas por un reglamento, directiva o decisión”⁴³. Y que se prevea también la legitimación activa privilegiada para el recurso en carencia en caso de no elevar el Comité a la categoría de institución solicitando la modificación del primer párrafo del artículo 175 del TCE de la siguiente manera: “En caso de que, en violación del presente Tratado, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión se abstuvieran de pronunciarse, los Estados miembros, las demás instituciones de la Comunidad y el Comité de las Regiones podrán recurrir al Tribunal de Justicia con objeto de que declare dicha violación”⁴⁴.

Con estas demandas de carácter maximalista, el Comité, teniendo principalmente presente la evolución ocurrida en el caso del PE (sentencias “Comitología” y “Tchernobyl”), procura por todos los medios adquirir la mayor influencia posible, no sólo como órgano comunitario, sino también intentando que se conceda legitimación activa privilegiada ante el TJCE a las regiones con poderes legislativos. En este último supuesto, el Comité no hace sino recoger antiguas demandas ya planteadas por la Asamblea de las Regiones de Europa⁴⁵, por la Conferencia Europa de las Regiones⁴⁶ y por los propios Länder alemanes⁴⁷, dejando fuera a los entes locales⁴⁸ y conectando, como establece el profesor Martín y Pérez de Nanclares, con la imagen futura de una Unión Europea federal construida sobre los tres niveles legislativos básicos (el comunitario, el estatal y el regional).

En cuanto a la composición del Comité, el mismo propone la modificación del artículo 198 A del TCE para que la legitimidad democrática se vea explícitamente garantizada, en el sentido siguiente: “Se crea un Comité de carácter consultivo compuesto por representantes designados a propuestas de las regiones y entes locales, que ten-

43 Vid., Doc CdR “La reforma institucional”, Bruselas, Mayo, 1995, p. 39.

44 En este aspecto, el Comité propuso de manera alternativa una nueva redacción del artículo 4 del TCE para que se le incluyese como institución. Así, artículo 4 del TCE: “1. La realización de las funciones asignadas a la Comunidad corresponderá a: un Parlamento Europeo, un Consejo, una Comisión, un Tribunal de Justicia, un Tribunal de Cuentas, un Comité de las Regiones. Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado. 2. El Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social, con funciones consultivas”. Vid., Doc CdR “La reforma Institucional”, Bruselas, Mayo, 1995, p. 40.

45 Resolución de 4 de Febrero de 1992 de la Asamblea de las Regiones de Europa sobre los resultados del Consejo Europeo de Maastricht, apartado 2º: “Los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas reunidos en el seno de la Asamblea de las Regiones de Europa lamentan que no se haya respondido a su demanda de beneficiarse de un derecho de recurso propio contra las decisiones del Consejo y de la Comisión”.

46 Resolución de la IV Conferencia de Europa de las Regiones de 7 y 8 de Mayo de 1991, apartado B.3.

47 Vid., Bundesrat-Drucksache 550/90, apartado 4.

48 Con ello se evita entre otras cuestiones, la sobrecarga de trabajo del TJCE que se vería imposibilitado de dar curso a todos los posibles recursos interpuestos. Tengamos en cuenta que a nivel comunitario se adoptan todos los años una media de 4000 reglamentos, directivas y decisiones. A los entes locales les quedaría la posibilidad de seguir contando únicamente, como ya sabemos que también ocurre hasta ahora con las regiones, con la protección de que gozan al estar asimilados a las personas jurídicas o ser parte coadyuvante. Vid., Jones, J.: op. cit., p. 323.

gan un mandato electivo o que respondan políticamente ante una asamblea elegida por sufragio universal directo, denominado en lo sucesivo, Comité de las Regiones”. Así mismo, pide que se refuercen sus poderes de autoorganización mediante la posibilidad de aprobar su propio Reglamento Interno, modificando en tal sentido el artículo 189 B para establecer su igualdad con respecto al CES que adquirió dicha autonomía con el TUE y por otro lado, la eliminación del protocolo nº 16 para obtener plena autonomía organizativa y presupuestaria respecto del Comité Económico y Social (CES)⁴⁹.

Por lo que respecta a sus competencias, solicita que se prevea explícitamente su consulta en todos aquellos casos en que se prevé la consulta al CES, también en el artículo 130 W.1 del TCE relativo a la Política de cooperación al desarrollo, en el artículo 8 E.2 del TCE relativo a la Ciudadanía de la Unión y en el artículo 94 del TCE relativo a las ayudas públicas. También solicita que aquellas políticas de la Unión que incidan en competencias regionales o más eventualmente locales y especialmente en el caso de la ordenación del territorio, cuando se prevea en el Tratado la colaboración o la participación de las autoridades estatales, se extienda también a las autoridades regionales y en su caso locales. Además, se pronuncia a favor de recoger el derecho del PE a consultarlo mediante la modificación del artículo 198 C del TCE en los siguientes términos: “El Comité de las Regiones será consultado por el Parlamento, por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros en que dichas instituciones lo estimen oportuno. Si lo estimaren necesario, el Parlamento, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de un dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al Presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo. Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente. El dictamen del Comité será remitido al Parlamento, al Consejo y a la Comisión, junto con el acta de las deliberaciones. En caso de divergencia con el dictamen del Comité, dichas instituciones le informarán de los motivos de su posición”. Así mismo, demanda el poder colaborar con la Comisión en el ejercicio del derecho de iniciativa, proponiendo que se añada al citado artículo 198 C del TCE el siguiente párrafo: “El Comité colaborará y asesorará a la Comisión en la elaboración de programas legislativos y de Libros Blancos y Verdes y en la preparación de otras iniciativas en materia de políticas que afecten a las competencias de las regiones y entes locales”⁵⁰.

Por otro lado, para reforzar la cohesión económica y social propone añadir al segundo párrafo del artículo 130 A del TCE la siguiente frase: “Fomentará, por medio de sus actividades, la cooperación transfronteriza e interterritorial de las regiones y los entes locales”.

Por último, estima necesario una mayor coordinación de las políticas comunitarias que tengan incidencia en los espacios urbanos y que se inscriba en el Tratado el

49 Vid., Doc. CdR "la reforma institucional", Bruselas, Mayo, 1995, p. 40.

50 Vid., Doc. CdR "La reforma institucional", Bruselas, Mayo, 1995, p. 41.

“principio de autonomía local” tal como lo define la Carta Europea de la Autonomía Local del Consejo de Europa que se encuentra abierta a la firma de los Estados miembros desde el 15 de Octubre de 1985. También es partidario de que la CIG avance en la comunitarización de la cooperación en el ámbito de justicia y asuntos de interior y la clarificación para los ciudadanos de las responsabilidades y competencias de la Unión y que se establezca un texto fundacional que defina: los Derechos Fundamentales de los ciudadanos europeos, los fines y los órganos de la Unión Europea y las competencias de los mismos⁵¹.

Con todas estas legítimas pretensiones, aunque algo utópicas, el CdR tiene como objetivo principal la mejora de su estatuto institucional y conseguir al mismo tiempo una más estrecha asociación de todos los entes territoriales al proceso de integración europeo. Además, no podemos olvidar que su posición viene también avalada por las principales asociaciones europeas de los entes locales y regionales. Así, la ARE con motivo de la Asamblea General de 19 y 20 de Octubre de 1995 y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) en su sesión del 4 de Diciembre del mismo año, tuvieron ocasión de pronunciarse sobre la necesidad de elevar el Comité al rango de institución, de aumentar la legitimidad democrática de sus miembros, de concederle legitimación activa ante el TJCE para asegurar la protección de sus prerrogativas y la del principio de subsidiariedad, recogiendo también la demanda de dotar al CdR de una estructura administrativa propia y de autonomía reglamentaria.

Posteriormente y siguiendo un criterio cronológico, nos encontramos con el ya citado “Informe del Grupo de Reflexión” que no viene en absoluto a satisfacer la totalidad de las peticiones del CdR. Según el mismo, en cuanto al principio de subsidiariedad se refiere, establece que “a la mayoría de los miembros del Grupo no le parece oportuna la modificación del artículo 3 B del TCE, si bien consideran necesario su correcto ejercicio en la práctica” y un control más eficaz de su aplicación que debe ser llevado a cabo por la Comisión “*ex-ante*” y por el TJCE “*ex-post*”. En este sentido, diversos representantes insistieron en que habría que incorporar al nuevo Tratado un Protocolo sobre la subsidiariedad basado en la “Declaración de Edimburgo”. En cuanto a la posible legitimación activa privilegiada en caso de violación del principio, se considera que no corresponde al CdR interpretar la aplicación de la subsidiariedad respecto de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Sin embargo algunos miembros si están de acuerdo con que tenga capacidad procesal plena ante el TJCE para salvaguardar sus prerrogativas. Por otro lado, el Grupo no cree oportuno incluir una referencia a los entes locales y regionales en el artículo 3 B sobre el principio de subsidiariedad ya que el mismo regula exclusivamente las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros. También se constata el rechazo a elevar el Comité a la categoría de institución, argumentando que es “necesario dejarle tiempo para que demuestre su eficacia antes de considerar su ulterior desarrollo”. En cambio, la mayoría de los miembros del Grupo si se muestra favorable a la independencia administrativa respecto del CES, a la ampliación de sus fun-

51 Vid. Doc. CdR “La reforma institucional”, Bruselas, Mayo, 1995, p. 42.

ciones consultivas, a que el PE tenga derecho a consultarle y a exigir un mandato democrático de los miembros⁵².

Por su parte, la Comisión en su dictamen preceptivo sobre la CIG titulado "Reforzar la Unión política y preparar la ampliación" de 28 de Febrero de 1996, sorpresivamente no se pronuncia acerca de ninguna de las peticiones del CdR, sólo en el punto 19 y de forma muy general, aunque menciona a los entes regionales, hace referencia al principio de subsidiariedad, estableciendo que "Europa debe actuar menos para actuar mejor y al nivel más eficaz posible, sea este comunitario, nacional o regional"⁵³. No obstante, la Comisaria Wulf-Mathies se manifestó en reiteradas ocasiones favorable a una estructura organizativa independiente para el CdR.

Una semana después, con motivo de la reunión extraordinaria de la Mesa y de la comisión institucional del CdR que tuvo lugar en Catania el 8 de Marzo de 1996, el Comité en la llamada "Declaración de Catania a la atención de la CIG'96", insiste en sus principales prioridades con el objetivo de acercar la construcción europea a los ciudadanos, dejando claro que los entes territoriales constituyen el nexo de unión fundamental entre ambos. No obstante el contenido reiterativo de la Declaración, el Comité introduce una nueva precisión en cuanto a la legitimidad democrática de sus miembros en el sentido de que, si pierden el mandato electoral deberían cesar como tales en un período máximo de seis meses. Así mismo, hace referencia por primera vez a la importancia de las lenguas regionales y/o minoritarias, solicitando que se introduzca en el nuevo Tratado una declaración que lo reconozca e inste a los Estados miembros a respetarlas y fomentarlas⁵⁴.

En cuanto al PE, en primer lugar hay que citar la Resolución de 23 de Febrero de 1995 de la comisión de Política Regional dirigida a la comisión Institucional donde se insta a la misma a ocuparse del CdR con vistas a la CIG'96, señalando los puntos que necesariamente deberían modificarse. Así, se recoge el hecho de garantizar la legitimidad democrática de los miembros del Comité, afirmar la plena autonomía del mismo respecto del CES, que se procure una representación de todos los entes regionales que estén constitucionalmente reconocidos en los Estados de estructura federal o regional, que el CdR envíe también sus dictámenes al PE sobretodo en los casos del procedimiento de codecisión y de dictamen conforme y la legitimación activa ante el TJCE en caso de infracción del Principio de subsidiariedad en relación con las competencias de los entes locales y regionales. Sin embargo, en el texto definitivo sobre la ya citada Resolución del PE sobre el funcionamiento del TUE de 17 de Mayo de 1995 sólo subsisten tres de las reivindicaciones de la comisión parlamen-

52 Vid., Informe final del Grupo de Reflexión sobre la reforma del Tratado en la Conferencia Intergubernamental, puntos 69-73 y 123, en *G.J. de la CE*, Boletín B- 108, Noviembre-Diciembre, 1995, p. 78.

53 Vid., Informe de la Comisión sobre la CIG'96, en *G.J. de la CE*, Boletín 110, Febrero, 1996, p. 48.

54 Vid., Doc. CdR "Déclaration à l'attention de la Conférence Intergouvernementale", Catane, le 8 Mars 1996.

taria, es decir; la exigencia de legitimidad democrática de los miembros del CdR, el derecho de consulta del PE y la mejora de la participación del Comité en los temas relativos a la cohesión económica y social y al principio de subsidiariedad⁵⁵. Posteriormente, la misma comisión de Política Regional teniendo esta vez como ponente al parlamentario Fernández-Martín, adopta el 27 de Febrero de 1996 un segundo dictamen, a la atención también de la comisión Institucional, donde insiste en sus antiguas peticiones que en su gran mayoría no recoge el dictamen definitivo del Parlamento sobre la CIG'96 de 13 de Marzo de 1996, que sólo se pronuncia a favor de la autonomía reglamentaria, administrativa y presupuestaria del Comité⁵⁶, constatándose pues, una disparidad de criterios importante entre la comisión de Política Regional y la comisión Institucional encargada a título principal del tema de la CIG'96 y el Pleno del PE.

También es relevante citar la Conferencia organizada por el propio Parlamento y el CdR los días 3 y 4 de Octubre de 1996 ya que en la Declaración Final de la misma se recogen de nuevo las principales reivindicaciones del Comité, aunque la totalidad de las mismas no son adoptadas tampoco en el definitivo dictamen del PE sobre la CIG'96⁵⁷.

Llegados a este punto, es conveniente detenerse en las posturas mantenidas por los diferentes Estados miembros que se fueron concretando a lo largo de todo el tiempo de duración de la CIG y por los entes locales y regionales de los mismos con relación a las principales demandas del Comité⁵⁸.

Así, con relación a la petición de su independencia administrativa respecto del CES, todos los Estados se manifestaron a favor excepto Francia, el Reino Unido y Dinamarca. Sin embargo, se constata que la asociación conjunta de autoridades locales y regionales danesa y la asociación británica de entes locales si se manifestaron a favor de esta reivindicación.

Sobre la autonomía reglamentaria, solamente Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Luxemburgo, Holanda, España y Suecia se pronunciaron expresamente a favor, el resto de Estados no manifestó una opinión definida. En Italia sin embargo, la Cumbre de Regiones y Ciudades si se mostró partidaria.

Por lo que respecta a la posibilidad de que el Comité sea consultado por el PE, el Reino Unido, en contra de la opinión de la asociación de autoridades locales, Francia

55 DOCE nº C 151, 19-6-1995.

56 Vid., DOCE nº C 96, 1-4-1996.

57 Vid., Conferencia PE/CdR para una Europa basada en la Democracia y la Solidaridad, Declaración Final, 3-4 de Octubre de 1996, artículo 5.

58 Vid., con carácter general en relación a la postura de los diferentes Estados miembros y la CIG'96, Doc. PE 165.404, Groupe de Travail du Secrétariat Général, Task-force "Conférence Intergouvernementale". En relación al CdR y la CIG'96 vid., Doc. CdR 128/97 "The Collective Voice of Regional Authorities at the IGC".

y Finlandia, también en contra de lo expresado por la asociación finesa de entes locales, optaron por una posición contraria, mientras que Austria, Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España y Suecia apoyaron tal reivindicación, sin que el resto de países adoptara una postura al respecto.

Con relación al otorgamiento del estatuto de institución, la gran mayoría de Estados miembros se manifestó en contra, excepto Austria y Bélgica. España por su parte, sin expresar una opinión clara, no niega la posibilidad de otorgarle tal estatuto. No obstante esta aplastante mayoría, en la casi totalidad de los Estados las asociaciones de entes locales y regionales si estuvieron a favor de elevar el Comité a la categoría de institución.

Sobre la extensión de las competencias consultivas del Comité a todos aquellos ámbitos que afecten directamente a los entes locales y regionales, todas las delegaciones emitieron su opinión favorable con la única excepción de Dinamarca, en contra otra vez de los entes locales daneses y el Reino Unido, también en contra de la opinión expresada por su correspondiente asociación de entes locales.

Respecto a la demanda de legitimación activa del Comité ante el TJCE como medio de defensa de sus prerrogativas, constatamos una importante discrepancia de opiniones entre una mitad de Estados miembros a favor (Austria, Bélgica, Alemania, Grecia, Luxemburgo y Portugal) y otra mitad en contra (Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Holanda, Suecia y el Reino Unido). Italia y España no se manifestaron expresamente, aunque las Comunidades Autónomas españolas y las regiones italianas adoptaron una postura favorable a esta solicitud del Comité.

En relación también a la posible legitimación activa del Comité ante el TJCE en los casos de violación del principio de subsidiariedad, todos los Estados miembros excepto Austria y en cierta medida Alemania que no adoptó una postura clara por presiones ejercidas por los Länder que si se pronunciaron a favor, se manifestaron en contra. Todo ello a pesar de la opinión contraria de sus respectivos entes locales y regionales, especialmente en el caso de Grecia, Italia, Luxemburgo, Holanda y las Comunidades Autónomas españolas, que si se manifestaron a favor de esta reivindicación del Comité.

En la controvertida cuestión del acceso privilegiado de las regiones al TJCE como medio de defensa de sus respectivas competencias, de manera expresa sólo Austria se mostró de acuerdo, mientras que Alemania, Grecia, Holanda y Portugal evitaron manifestarse abiertamente. En el caso alemán, griego y español se vuelve a dar la discrepancia entre los entes locales griegos, los Länder alemanes y las Comunidades Autónomas españolas y lo expresado por su correspondiente Gobierno Central.

En referencia a la exigencia de mandato electoral o responsabilidad ante una asamblea elegida por sufragio universal directo de los miembros del Comité, diez Estados estuvieron de acuerdo (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia,

Luxemburgo, España, Suecia y Reino Unido) y cuatro en contra (Dinamarca, Finlandia y Holanda con posturas contrarias también a sus respectivas asociaciones de entes locales y regionales y Portugal), no pronunciándose Irlanda.

Sobre la modificación de la redacción del artículo 3 B.2 del TCE en orden a la clarificación del principio de subsidiariedad y la inclusión de los entes locales y regionales en el mismo, únicamente Bélgica fue partidaria de esta demanda, los demás Estados se manifestaron sólo a favor de la inclusión en el Tratado de un protocolo adicional sobre el principio citado, contraviniendo especialmente en el caso alemán, luxemburgués, holandés, y español la voluntad de los entes territoriales.

Por último, en referencia a la posible inclusión del principio de autonomía local y regional, Bélgica, Alemania y Luxemburgo apoyaron tal demanda. Por el contrario Francia, Italia, España, Suecia y el Reino Unido no estuvieron de acuerdo, no manifestando posición alguna el resto de los Estados comunitarios.

Así las cosas y por lo que a España respecta, la delegación de nuestro país en la CIG'96 fue paulatinamente concretando su postura final en lo que al CdR se refiere, sobre todo en aquellos puntos que dado la sensibilidad existente en el ámbito autonómico, había evitado pronunciarse abiertamente.

Así, el 12 de Mayo de 1997 presenta su propuesta definitiva. En este sentido, la delegación española estima necesario que el Comité cuente con una estructura organizativa propia e independiente y que al mismo tiempo se garantice el origen electivo y por tanto, político de sus miembros. También propone que se aumente la capacidad de acción del órgano en el marco de la Comunidad Europea, por la vía de incrementar sus competencias de carácter consultivo en aquellos asuntos especialmente relevantes en los ámbitos locales y regionales. En el mismo orden de ideas, se considera que la relación entre el CdR y el PE, debería quedar formalizada en el Tratado mediante la posibilidad de consulta por parte de la citada institución. Por otro lado, y sin las ambigüedades anteriores y recogiendo el sentir de las Comunidades Autónomas, la delegación española estima que el nuevo Tratado debe reconocer formalmente la capacidad del Comité de acudir al TJCE cuando considere que sus derechos y prerrogativas no han sido respetados. De esta manera se espera que el CdR pueda desarrollar su importante labor en el proceso comunitario de toma de decisiones⁵⁹.

59 La citada definitiva propuesta española se concretó en la modificación de los siguientes artículos del TCE: **artículo 173, tercer párrafo**; "El Tribunal será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Parlamento Europeo, por el Banco Central Europeo y por el Comité de las Regiones con el fin de salvaguardar las prerrogativas de estos". **Artículo 198 A, primer párrafo**; "Se crea un Comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales, que tengan un mandato electivo o que respondan políticamente ante una Asamblea elegida por sufragio universal directo, denominado en lo sucesivo, Comité de las Regiones". **Artículo 198 A, tercer párrafo**; "Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembros,

Tanto la propuesta española, como el resto de propuestas analizadas que se presentaron con motivo de la CIG'96, estuvieron inspiradas en dos principios básicos: acercar la construcción europea al ciudadano y dotar a la Unión de mayores índices de efectividad⁶⁰. Los entes territoriales no pueden por si solos dar solución a muchos de los problemas planteados, pero la centralización a ultranza tampoco es la solución.

Las regiones y los entes locales deben jugar un papel importante, teniendo en cuenta la enorme diversidad, que desde todos los puntos de vista, existe en Europa. El tradicional Estado monolítico ya no es reflejo de la realidad. Los entes territoriales deben pues tener la posibilidad, no sólo de cumplir con la Ley, sino tener el derecho de influir en su adopción. Las decisiones tomadas en Bruselas a raíz de una propuesta de la Comisión y posiblemente enmendada por el PE y adoptada finalmente por el Consejo, en muchas ocasiones no encuentran explicación suficiente en el ámbito regional y local. Una mayor participación del nivel subestatal se evidencia como sumamente necesaria.

Por otro lado, la futura ampliación a los países de Europa Central y Oriental pone de manifiesto también lo importante de una cooperación interregional como primera vía de acercamiento a la Comunidad, después de más de cincuenta años de aislamiento y de evolución basada en principios contradictorios con los occidentales. En resumen, las demandas a la atención de la CIG'96 tienen su origen en que los entes regionales y locales constituyen un "*sine qua non*" de la construcción europea que se basa en la unidad pero preservando la pluralidad.

para un período de cuatro años. Su mandato será renovable. Ninguno de los miembros del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo". **Artículo 198 B, segundo párrafo**; "Establecerá su reglamento interno". **Artículo 198 C**; "El Comité de las Regiones será consultado por el Parlamento Europeo, por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros en que una de dichas instituciones lo estime oportuno, en particular cuando se considere conveniente promover la cooperación transfronteriza. Si lo estimare necesario, el Parlamento, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al Presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen podrá prescindirse del mismo. Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 198, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales en juego. Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente. El dictamen del Comité será remitido al Parlamento, al Consejo y a la Comisión, junto con el Acta de las deliberaciones". **Artículo 4 párrafo 2**; "Un Comité de las Regiones, con funciones consultivas, asistirá al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. Un Comité Económico y Social, con funciones consultivas, asistirá al Consejo y a la Comisión". Por último, España esta de acuerdo con derogar el **Protocolo nº 16** anejo al Tratado sobre la estructura organizativa común del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, así como incluir una referencia a la consulta obligatoria del Comité de las Regiones en los siguientes artículos: **Artículo 43** sobre la PAC, artículo 75 sobre la Política de Transportes, **artículo 118, 118 A, 121 y 125** sobre la Política Social, **artículo 129 A** sobre la Política de Protección de los Consumidores, **artículo 130 W** sobre la Cooperación al Desarrollo y **artículo 8 E** sobre la Ciudadanía Europea. Vid., Doc. CIG'96 CONF/3890/97, "Propuesta española en la CIG para modificación de artículos del TUE sobre el Comité de las Regiones", de 12 de Mayo de 1997.

⁶⁰ Vid., Moussis, N.: "Les Peuples Européens devant l'option d'avenir de l'Europe", en *R. du M.C. et de l'UE*, nº 407, 1997, pp. 270-276.

Ya cercano el final de la CIG'96, el Presidente del Comité mediante carta dirigida a la Conferencia el 28 de Febrero de 1997, reitera muchas de las demandas analizadas (independencia organizativa, extensión de la consulta obligatoria, legitimidad democrática de los miembros, elevación al rango de institución, consulta por parte del PE), pero siendo mucho más comedido en las pretenciones, incluso silenciando algunas de las solicitudes⁶¹.

Un mes antes de la celebración de la Cumbre Europea de Amsterdam, el CdR, poniendo en práctica otra iniciativa, reunió en la misma ciudad a los presidentes de las regiones y a los alcaldes de las ciudades y municipios de Europa en lo que se llamó la "Cumbre Europea de las Regiones y Ciudades", que tuvo lugar el 15 y de 16 de Mayo de 1997. El objetivo principal fue el de poner de manifiesto ante la opinión pública y sobretodo ante los Jefes de Estado o de Gobierno de los quince, que la posible nueva Europa salida de Amsterdam tendría que dar respuesta a las demandas de los entes subestatales. En este sentido la Cumbre adoptó una importante Declaración Final basada en un informe previo adoptado por el CdR, en el que se reiteran las peticiones hechas a la CIG'96⁶². La Cumbre considera que la participación de las regiones, ciudades y municipios debe aumentarse a través del reforzamiento de la función consultiva del CdR, introduciendo para ello los siguientes cambios: Dotar al Comité de autonomía administrativa, presupuestaria y reglamentaria. Ampliar la lista de consultas obligatorias en lo que se refiere a los ámbitos del empleo, de la formación profesional, la política social, el medio ambiente y la energía, otorgando al PE la facultad de consultarlo. Hacer que el inicio del mandato del Comité se corresponda con las demás instituciones y exigir que sus miembros gocen de legitimidad democrática. Reconocer al Comité el derecho de recurso ante el TJCE, al menos en lo que atañe a la salvaguardia de sus prerrogativas. Por último, la Cumbre solicita también que el principio de subsidiariedad se aplique estrictamente, en interés de la autonomía regional y local y que las regiones dotadas de competencias legislativas disfruten del derecho de recurso ante el TJCE, terminando la Declaración con la petición dirigida a los Estados miembros de "más Europa, pero también más regiones y más proximidad"⁶³.

III. EL TRATADO DE AMSTERDAM: LAS SOLUCIONES APORTADAS AL CDR

Desde el 9 de Mayo de 1950 (hoy conocido como el "día de Europa" en recuerdo de la Declaración de Robert Schuman), hasta la entrada en vigor del Tratado de

61 Vid., Doc. CONF 3850/97, Nota del Comité de las Regiones sobre el Comité de las Regiones y la subsidiariedad, de 19 de Marzo de 1997. Hay que hacer notar que ciertas demandas que en algún momento tuvieron su importancia (representación por separado de los intereses regionales y locales o bien la constitución de dos secciones distintas en el Comité, la obligación de aclarar al CdR los motivos del no seguimiento de sus dictámenes, el derecho de iniciativa legislativa), fueron perdiendo fuerza con el transcurso de las negociaciones.

62 Vid., Doc. CdR 23/97 "European Summit of the Regions: Report of the Committee of the Regions", 21 de Marzo de 1997.

63 Vid., Doc. CdR 154/97 "Declaración Final de la Cumbre de las Regiones y Ciudades de Europa", 16 de Mayo de 1997.

Amsterdam(TdA) han transcurrido cerca de cincuenta años del proceso de integración que se ha caracterizado por sucesivas etapas(idea funcionalista del paso a paso), unas exitosas y otras menos y algún fracaso, encontrandonos en la actualidad en una de las más cruciales. En este sentido, respecto al TdA, existen y existirán opiniones variadas a la hora de su valoración. Frente a los que opinan que no se ha avanzado demasiado, están los que estiman que se trata de un nuevo e importante paso adelante. Sin embargo, centrados en el ámbito institucional (Consejo, Comisión y PE), que era uno de los objetivos más importantes de la CIG para preparar la Unión con motivo de las próximas adhesiones y acercar Europa al ciudadano, hecho que no es posible sin unas instituciones eficaces y antes de entrar a analizar los resultados respecto del CdR, existe una total unanimidad en calificar “el balance de decepcionante”⁶⁴, “se ha dejado para más tarde la solución a muchos de los problemas esenciales”⁶⁵, o como establece el profesor Navarro Batista, “dominan más las ausencias que los resultados”⁶⁶. En palabras de Dehousse, el TdA marca “*l’essoufflement d’un processus d’approfondissement*” que desde el punto de vista institucional se puede calificar de “una sinfonía inacabada”⁶⁷ que como deja claro el profesor Jean-Victor Louis, “no responde a las necesidades de una Europa del siglo XXI”⁶⁸. El TdA, por lo esencial y se contenta con mantener el *statu quo*. En este sentido, la profesora Mangas Martín también es de la opinión de que “la reforma de 1997 es una de las más mediocres del casi medio siglo de integración europea”⁶⁹.

Ciertamente, ante los retos de más democracia, más transparencia y más eficacia(retos en los cuales nos vamos a centrar ya que las modificaciones solicitadas en relación con el CdR tienen dichos objetivos)⁷⁰, es evidente que la CIG no supo encontrar las soluciones adecuadas. La necesaria reforma institucional que diera cobijo a una Europa de más de veinte miembros no se ha producido. Los 15 Estados han sido incapaces de aportar las reformas institucionales necesarias para que no se produzca una previsible parálisis del sistema decisorio con la adhesión de los nuevos Estados. Como también deja claro la profesora Mangas, “las actuales carencias harán sin duda insoportable a la población el actual proceso de integración”⁷¹.

64 Vid., Oreja Aguirre, M.: "La Unión Europea: entre los pueblos y los Estados. Una reflexión tras el final de la CIG'96", en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 2, suplemento, Febrero, 1998, p. 2.

65 Vid., Massimo, S. y Fernández-Fernández, J.: "Le Traité d'Amsterdam: une évaluation critique", en *R. du M.C. et de l'UE*, nº 413, Décembre, 1997, pp. 664.

66 Vid., Navarro Batista, N.: "El sistema institucional en el Tratado de Amsterdam", en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 2, suplemento, Febrero, 1998, p. 17.

67 Vid., Dehousse, F.: "Le Traité d'Amsterdam reflet d'une nouvelle Europe", en *C.D.E.*, números 3-4, 1997, pp. 264 y 271.

68 Vid., Louis, J.V.: "Le Traité d'Amsterdam, une occasion perdue?", en *Revue du Marché Unique Européenn*, nº 2, 1997, p. 18.

69 Vid., Mangas Martín, A.: "Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996", en *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, UNED-Banco de Comercio, Madrid, 1997, p. 16.

70 Vid., Moussis, N.: "Les peuples européens devant l'option d'avenir de l'Europe", en *R. du M.C. et de l'UE*, nº 407, Avril, 1997, pp. 270-276.

71 Vid., Mangas Martín, A.: "La Conferencia Intergubernamental: el ser o no ser de la Unión Europea en el siglo XXI", en *Anuario Jurídico de la Rioja*, 1996, p. 285.

No obstante y queriendo reflejar una visión más optimista, se podría establecer que de todos los objetivos de la CIG'96 que nos ocupan, el de acrecentar la legitimidad democrática se ha conseguido en parte, entre otras cosas, por que es precisamente el PE la institución que mejores resultados obtiene. Sin entrar en un análisis profundo, que quedaría fuera del ámbito de este trabajo⁷², hay que hacer notar que el Parlamento sale reforzado. Adquiere verdaderos poderes de colegislación con el Consejo⁷³, desapareciendo el procedimiento de cooperación(nuevo artículo 252 del TCE), excepto en los temas de la Unión Económica y Monetaria y quedando el procedimiento de codecisión(nuevo artículo 251 del TCE), bastante más simplificado con la supresión de la tercera lectura⁷⁴.

72 Vid., Editorial Comments: "The Treaty of Amsterdam: Neither a bang nor a whimper", en *C.M.L.R.*, nº 4, August, 1997, pp. 767-772. Laso Pérez, J.: "El Tratado de Amsterdam y el respeto de la Democracia y los Derechos Humanos", en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, nº 2, suplemento, Febrero, 1998, pp. 31-42. Schneider, H., Schönfelder, W. y Silberberg, R.: "Dossier: Der Vertrag von Amsterdam", en *Integration*, Institut für Europäische Politik, nº 4, Oktober, 1997, pp. 197-308. Milutin, J.: "Amsterdam 1997: A new step towards the European Unity", en *Review of International Affairs*, nº 1060, 15 September, 1997, pp. 15-17. Huffschnid, J.: "Alters Denken in Amsterdam. Ohne Kurskorrektur kommt die Europäische Einigung nicht voran", en *Blätter für Deutsche Internationale Politik*, nº 9, September, 1997, pp. 1083-1093. Remacle, E.: "Amsterdam...et au-delà", en *Nota Bene*, nº 102, Octobre, 1997, pp. 7-9. Colard, D.: "Le Traité d'Amsterdam ou les dilemmes de l'Union Européenne", en *Defense Nationale*, Novembre, 1997, pp. 81-93. Dehousse, F.: "Le Traité d'Amsterdam: un mélange de modestie et de complexité", en *Journal des Tribunaux*, nº 5859, Novembre, 1997, pp. 721-730. Manzella, A.: "Dopo Amsterdam. L'identità costituzionale dell'Unione Europea", en *Mulino*, nº 373, Settembre-Ottobre, 1997, pp. 906-925. González Alonso, L.N.: "El Tratado de Amsterdam y las relaciones exteriores de la Comunidad", en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, nº 1, suplemento, Octubre, 1997, pp. 18-30. Guazzaroni, C.: "L'Unione Europea dopo Amsterdam", en *Affari Esteri*, nº 116, Ottobre, 1997, pp. 744-755. Venturini, F.: "Da Madrid ad Amsterdam", en *Affari Esteri*, nº 116, Ottobre, 1997, pp. 756-761. Rodrigues, S.: "Les Services Publics et le Traité d'Amsterdam: Genèse et portée juridique du projet de nouvel article 16 du Traité CE", en *R. du M.C. et de l'UE*, nº 414, Janvier, 1998, pp. 37-46. Ehlermann, C.D.: "Engere Zusammenarbeit nach den Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsrinzip?", en *Europarecht*, Heft nº 4, 1997, pp. 362-397.

73 Ámbitos nuevos en que el PE adquiere competencias conforme al procedimiento de codecisión: no discriminación en razón de la nacionalidad(nuevo art. 12 del TCE), Libertad de circulación y de residencia(nuevo art. 18.2 del TCE), seguridad social de los trabajadores migrantes(nuevo art. 42 del TCE), derecho de establecimiento(nuevo art. 46 del TCE), régimen de las profesiones(nuevo art. 47.2 del TCE), Política de Transportes(nuevos art. 71-80 del TCE), ciertas disposiciones del Protocolo Social integrado en el Tratado, cooperación aduanera(nuevo art. 135 del TCE), medidas contra la exclusión social(nuevo art. 137.2 del TCE), medidas en materia de empleo(nuevo art. 129 del TCE), igualdad de trato y de oportunidades(nuevo art. 141 del TCE), aplicación del FSE(nuevo art. 148 del TCE), formación profesional(nuevo art. 150 del TCE), sanidad pública(nuevo art. 152 del TCE), redes transeuropeas(nuevo artículo 155 del TCE), FEDER(nuevo art. 162), investigación(nuevo art. 172 del TCE), medio ambiente(nuevo art. 175 del TCE), cooperación al desarrollo(nuevo art. 179 del TCE), transparencia(nuevo art. 255 del TCE), lucha contra el fraude(nuevo art. 280 del TCE), estadísticas(nuevo art. 285), la creación de un organismo de vigilancia independiente sobre el tratamiento de datos(nuevo art. 286 del TCE).

74 El TdA aumenta considerablemente las bases jurídicas sometidas al procedimiento de codecisión, el déficit democrático sin embargo, persiste en la fiscalidad, en la aproximación de las legislaciones, en ciertos elementos de la Política de Medio Ambiente y de la cohesión económica y social. En el nuevo ámbito comunitario de Justicia, Libertad y Seguridad podrá después de cinco años de entrada en vigor del TdA, si el Consejo lo decide por unanimidad, caer dentro de la codecisión. Vid., Reich, Ch.: "Le Traité d'Amsterdam et le champ d'application de la procédure de codécision", en *R. du M.C. et de l'UE*, nº 413, Décembre, 1997, pp. 665-669. Respecto a este último tema vid., Carrera Hernández, F.J.: "La cooperación policial y judicial en materia penal: componente del espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia", en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 2, suplemento, Febrero, 1998, pp. 7-16. Margue, T-L.: "La coopération européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée dans le contexte du Traité d'Amsterdam", en *Revue du Marché Unique Européenn*, nº 3, 1997, pp. 91-117.

Además, el número de miembros de la citada institución queda limitado a 700 como máximo (nuevo artículo 189 del TCE). También se establece la posibilidad, de una vez por todas, de conseguir una ley electoral uniforme (nuevo artículo 190 del TCE). Así mismo, tendrá que dar su aprobación al nombramiento del Presidente de la Comisión (nuevo artículo 214 del TCE). Sin embargo, no obtiene satisfacción en su demanda de emitir un dictamen conforme en el procedimiento de revisión de los Tratados (artículo N, nuevo artículo 48 del TUE)⁷⁵.

Por contra, en lo que al Consejo se refiere es donde se manifiesta abiertamente el aludido fracaso del TdA, sobre todo en lo que respecta a una nueva ponderación del voto, tan necesaria para preparar la Unión del futuro (más eficacia) y acabar con la sobre representación de los países medianos y pequeños (más democracia)⁷⁶.

Por lo que respecta a la Comisión, que como hemos dicho, no ha visto reformado el número de sus miembros, si se puede establecer que en cierta medida su unidad y eficacia se refuerzan por el papel importante que se le otorga al Presidente que participará activamente en el nombramiento de los Comisarios (nuevo artículo 214 del TCE), ejerciendo también las labores de dirección política de la misma (nuevo artículo 219 del del TCE)⁷⁷.

En cuanto a la Transparencia, se añade al antiguo artículo A del TUE (nuevo artículo 1), que las decisiones se adoptarán de la forma "más abierta... posible", estable-

75 Vid., Petite, M.: "Le Traité d'Amsterdam...", op. cit., pp. 42-44. Pollet K.: "The European Parliament in the post-Amsterdam era", en *European Policy Analyst*, nº 4, 1997, pp. 63-71.

76 En este sentido, en la Declaración nº 50 que adoptó la CIG se prorroga el "Compromiso de Ioannina", afirmando que antes de una futura ampliación se deberá encontrar una solución al caso de España. Por otro lado, la mayoría cualificada se aplica a los nuevos ámbitos de actuación. En los ya consolidados, sólo lo referente a los programas-marco en materia de investigación y desarrollo tecnológico (nuevo artículo 172 del TCE) y algunas decisiones sobre la puesta en marcha de determinados aspectos de la PESC, se apartan de la unanimidad. El tema pues, se deja para una próxima oportunidad, supeditando la posible modificación al cambio en el número de Comisarios tal como recoge el protocolo nº 7 anejo al TUE, TCE, TCECA y TCEEA sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea: "la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación del voto en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estado miembros, bien mediante una nueva ponderación de los votos o bien por doble mayoría..".

77 También adquiere derecho de iniciativa en el tercer pilar pero limitado a la policía y a lo penal. Así mismo, en la Declaración nº 32 adoptada por la CIG sobre la organización y funcionamiento de la Comisión se prevé que el Presidente de la misma gozará de amplias libertades para conferir funciones dentro del colegio, así como en cualquier reorganización de de las mismas. Vid., Fauret, J.M.: op. cit., pp. 581-583. Completando las novedades sobre la consecución de los tres objetivos (Democracia, Eficacia y Transparencia), es necesario mencionar la modificación de los artículos F y F1 del TUE (nuevos artículos 6 y 7), en los que se establece por primera vez que la propia Unión Europea se basará en los principios de Libertad, Democracia, respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el Estado de Derecho, recogiendo además un mecanismo de sanción para aquellos estados que los violen. Por su parte, se establece la posibilidad de que el Ciudadano de la Unión pueda dirigirse abiertamente a las instituciones comunitarias y la obligación de ser contestado (artículo 21 del TCE, antiguo artículo 8D). Se recoge también una mayor imbricación de los parlamentos nacionales en los temas comunitarios y un refuerzo de la Conferencia de órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC), vid., Protocolo nº 9 del TUE, TCE, TCECA y TCEEA. Vid., Navarro Batista, N.: op. cit., pp. 27-29.

ciendose también la obligatoriedad de acordar mecanismos de acceso a los documentos en el seno del Consejo (nuevo artículo 207, antiguo 151 del TCE)⁷⁸.

Ante estas reformas, a todas luces insuficientes, habiendose dejado "las asignaturas más duras para mejor ocasión"⁷⁹, el propio TdA en el ya citado protocolo nº 7 establece que al menos un año antes de que el número de Estados miembros exceda de veinte se convocará otra CIG para una revisión global de los Tratados en lo que a la composición y el funcionamiento de las instituciones se refiere, en palabras de Mangas Martín, "vuelva Usted mañana..."⁸⁰. Por su parte, Bélgica, Francia y Alemania, como si no se fiasen del protocolo 7 y constatando lo mediocre de las reformas llevadas a cabo, en una declaración de la que toma nota la CIG (la número 6), califican de insuficiente el resultado del TdA ya que no responde a las necesidades que permitan realizar avances sustanciales en el fortalecimiento de las instituciones, condición indispensable para las negociaciones de las futuras adhesiones.

Así las cosas y centrados en el CdR, los primeros avances en las negociaciones sobre sus posibles reformas, al igual que en los demás casos, no se produjeron hasta la etapa de la Presidencia Irlandesa de la CIG. La Presidencia Italiana constituyó un relativo fracaso. Se hicieron simplemente dos lecturas completas de los temas sin que se entrase de lleno en unas verdaderas negociaciones. En tal sentido, el 17 de Junio de 1996 se tuvo preparado un "Informe de Etapa" que fue presentado al Consejo Europeo de Florencia de 21 y 22 de Junio sin que se aportase ninguna conclusión definitiva⁸¹.

Con el inicio de la Presidencia Irlandesa, en la reunión de Cork los días 5 y 6 de Julio de 1996 se empiezan las verdaderas negociaciones que por fin dan lugar a un proyecto de Tratado presentado por la propia Presidencia al Consejo Europeo de Dublín de 13 y 14 de Diciembre de 1996⁸². En cuanto al CdR, se llegó al acuerdo de suprimir el protocolo nº 16 sobre la estructura organizativa común y sobre la posibilidad de extender la consulta obligatoria del Comité a las nuevas disposiciones del Tratado sobre el empleo.

78 Vid., Declaración nº 39 adoptada por la CIG sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, lo que permitirá una aplicación más correcta de la legislación por las autoridades competentes y una mejor comprensión por parte del ciudadano. Vid., Declaración nº 41 adoptada por la CIG referente a las disposiciones relativas a la transparencia, al acceso a los documentos y a la lucha contra el fraude. Vid., Declaración nº 42 adoptada por la CIG sobre la consolidación de los Tratados, en la cual se prevé que los trabajos emprendidos para simplificar los Tratados deben finalizar lo antes posible, con lo que el ciudadano comprenderá con mayor facilidad los textos, aunque el resultado no tenga valor jurídico. Vid., Hilf, M.: "Amsterdam-ein Vertrag für die Bürger?", en *Europarecht*, Heft nº 4, 1997, pp. 347-361.

79 Vid., Martín y Pérez de Nanclares, J.: "Aprobado por los pelos", en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, nº 1, Octubre, 1997, p. 3.

80 Vid., Mangas Martín, A.: "Los retos de la Unión Europea...", op. cit., p. 25.

81 Vid., Doc. CONF 3860/1/96, "Estado de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental", 17-6-1996.

82 Vid., Doc. CONF 2500/96 "Presente y futuro de la Unión Europea. Adaptar la Unión Europea en beneficio de sus pueblos y prepararla para la ampliación. Líneas generales de un proyecto de revisión de los Tratados, Dublín II, de 5 de Diciembre de 1996".

Posteriormente, bajo la Presidencia Holandesa que trabajó sobre el texto irlandés, las posiciones sobre el Comité fueron tomando carácter definitivo. Así, en el documento oficioso de 14 de Mayo de ese año ("Documento de Houthem"), se recogían como aceptables las siguientes modificaciones: Supresión del Protocolo nº 16, introducción en la parte final del tercer apartado del artículo 198 A del TCE una referencia explícita a la incompatibilidad de ser miembro del Comité y del PE al mismo tiempo, la concesión de la autonomía reglamentaria suprimiendo la parte final del segundo apartado del artículo 198 B del TCE, añadir un cuarto apartado al artículo 198 C estableciendo que el Comité podrá ser consultado por el PE y ampliar las competencias consultivas a nuevos campos (empleo, cuestiones sociales y salud pública)⁸³.

De esta manera, el texto final del TdA no supuso ninguna sorpresa de última hora para el CdR. Hay que tener en cuenta, que él mismo nunca ocupó un papel central en la agenda de las negociaciones. En líneas generales, las reformas introducidas se han limitado a recoger lo que desde los inicios de la CIG'96 se tenía como previsible⁸⁴.

Así, en el artículo 198 A (nuevo artículo 263 del TCE), se introduce únicamente la incompatibilidad entre ser miembro del PE y del CdR⁸⁵. Esto viene simplemente a confirmar algo que ya se llevaba a la práctica. Baste recordar que con motivo de las elecciones a la citada institución de Junio de 1994, los miembros que fueron elegidos para el Parlamento y eran miembros del CdR, dimitieron de sus cargos en éste último⁸⁶. Así mismo, el artículo 5 del TdA introduce en el párrafo 1 del artículo 6 del "Acta relativa a la elección de los representantes en el PE por sufragio universal directo", la citada incompatibilidad⁸⁷. En este punto, se queda en la cuneta la importante exigencia del carácter electo o de responsables ante un órgano regional o local electo para los miembros del Comité. Tampoco, como en el caso de las instituciones,

83 Vid., Pérez González, M.: "Los otros órganos de la Unión Europea", en *El Tratado de Amsterdam: análisis y comentarios*, vol. II, Oreja Aguirre, M., Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 549-555.

84 Vid., Casanovas y La Rosa, O.: "Las Comunidades Autónomas y las Regiones ante la reforma de la Unión Europea", en *La actividad exterior y comunitaria de Galicia: la experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Pueyo Losada, J. y Ponte Iglesia, M.T., Ed. Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, Colección Derecho, nº 9, 1997, p. 61.

85 **Artículo 263 del TCE (antiguo 198 A)**: Se crea un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales, denominado en lo sucesivo "Comité de las Regiones". El número de miembros del Comité de las Regiones será el siguiente: Bélgica 12, Dinamarca 9, Alemania 24, Grecia 12, España 21, Francia 24, Irlanda 9, Italia 24, Luxemburgo 6, Países Bajos 12, Austria 12, Portugal 12, Finlandia 9, Suecia 12, Reino Unido 24. Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembros, para un período de cuatro años. Su mandato será renovable. **Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo**. Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad.

86 Por contra, el artículo 59 del Reglamento Interno del CES si contempla la incompatibilidad aludida, DOCE nº L 257, 5-10-1994.

87 Vid., Acta relativa a la elección de los representantes en el PE por sufragio universal directo de 20 de Septiembre de 1976, DOCE nº L 33, 9-2-1993. Vid., De Vries, G.: "La procedure electoral uniforme du Parlement Européenn: un pas pour rapprocher l'Europe des citoyens", *R. du M.C. et de l'UE*, nº 399, Juin, 1996, pp. 417-421.

se aprovechó la oportunidad para reformar el número global de miembros con vistas a las futuras adhesiones. Parece lógico que un Comité de estas características no sería operativo, su eficacia se vería cuestionada, en el caso de que el número de sus miembros sea excesivamente elevado, reuniendo las características de un ente asambleario más que de un comité propiamente dicho, sin que tampoco el reparto por Estado sufriese modificación alguna en aras de una mayor equidad. Por otro lado y con buen criterio para evitar un grado mayor de heterogeneidad, no se recoge la antigua demanda, que perdió importancia a lo largo de las negociaciones, de dividir el Comité en dos secciones, una local y otra regional.

En segundo lugar, en el artículo 198 B (nuevo artículo 264 del TCE) se establece por fin, al igual que hizo el Tratado de Maastricht con el CES, la autonomía reglamentaria del CdR⁸⁸, suprimándose también el protocolo nº 16 anejo al TUE, con lo que gozará de una organización administrativa propia sin tener que compartirla con el CES.

Y en tercer lugar, en el artículo 198 C (nuevo artículo 265 del TCE) se establece claramente el poder del PE de consultarlo y la sugerencia española de incluir en el citado artículo una referencia expresa a los casos que afecten a la cooperación transfronteriza entre aquellos en los cuales el Comité puede ser consultado facultativamente por las instituciones⁸⁹. En cuanto a la primera cuestión que nos parece como ya hemos dejado claro, desde todo punto de vista necesaria, sin embargo no se completa con la reforma del antiguo artículo 4 (nuevo artículo 7 del TCE), cuando en el segundo párrafo se establece únicamente el carácter consultivo del CdR respecto del Consejo y de la Comisión y no del PE. Así mismo, tampoco se recoge la obligatoriedad de enviar los dictámenes y las actas de las deliberaciones al propio PE. Parece como si la consulta que ya puede realizar el PE tuviera un carácter de segunda categoría o de menor importancia, hecho que no se corresponde con la realidad, sobre todo si tenemos en cuenta las nuevas competencias adquiridas por la citada institución precisamente con el TdA.

Entre las aspiraciones más notables que no llegaron a plasmarse nos encontramos con, la ausencia de elevación del Comité a la categoría de institución, derecho de iniciativa legislativa, obligación de las instituciones de explicar los motivos por los cua-

88 **Artículo 264 del TCE (antiguo 198 B)**: El Comité de las Regiones designará de entre sus miembros al presidente y a la Mesa, por un período de dos años. **Establecerá su reglamento interno**. El Comité será convocado por su presidente, a instancia del Consejo o de la Comisión. También podrá reunirse por propia iniciativa.

89 **Artículo 265 del TCE (antiguo 198 C)**: El Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros, **en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza**, en que una de estas instituciones lo estime oportuno. Si lo estimaren necesario, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo. Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 262, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego. **El Comité de las Regiones podrá ser consultado por el Parlamento Europeo**. Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente. El dictamen del Comité será remitido al Consejo y a la Comisión, junto con el acta de las deliberaciones.

les se apartan de los dictámenes emitidos por el Comité y la pretensión de legitimación activa ante el TJCE para la salvaguarda de sus prerrogativas y/o en caso de violación del principio de subsidiariedad (antiguo artículo 3 B del TCE, nuevo artículo 5 que no varía su contenido)⁹⁰. Sobre este último aspecto, anejo al TCE se recoge el protocolo nº 30 sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad y la declaración nº 43 de la CIG sobre dicho protocolo, sin que se añada ninguna novedad y por supuesto, ni la más mínima referencia a las regiones⁹¹.

Finalmente, se aceptó aumentar los ámbitos de consulta obligatoria a las materias de empleo (artículos 128.2 y 129.1, antiguos 109 Q.2 y 109 R.1 del TCE), cuestiones sociales (artículo 137.2 y 3, antiguo 118.2 y 3 del TCE), salud pública (artículo 152.4, antiguo 129.4 del TCE), medio ambiente (artículo 175.1, antiguo 130 S.1 del TCE), Fondo Social Europeo (artículo 148, antiguo 125 del TCE), formación profesional (artículo 150.4, antiguo 127.4 del TCE) y transporte (nuevo artículo 71.1, antiguo 75.1 del TCE), quedando fuera la investigación y desarrollo tecnológico, la protección de los consumidores, la agricultura, la industria, la energía, y la cooperación al desarrollo.

Además de las reformas señaladas y como vía indirecta de profundización en el reconocimiento en el ámbito comunitario de la problemática regional, es necesario hacer referencia al tema de las islas y de las regiones ultraperiféricas⁹². Así, como consecuencia de la demanda de Grecia para las islas y de España, Francia y Portugal para las regiones ultraperiféricas, se recoge en el propio Derecho Originario tal especificidad que tiende a neutralizar los efectos negativos de la aplicación de las políticas comunitarias en dichos territorios⁹³. De esta manera, el TdA modifica el antiguo

90 No se recoge la legitimación activa en el recurso de anulación (artículo 230 del TCE antiguo artículo 173), la única novedad es el *locus standi* ante el TJCE del Tribunal de Cuentas con el fin de salvaguardar sus prerrogativas.

91 Hay que citar la declaración nº 3 sobre el principio de subsidiariedad de Austria, Alemania y Bélgica de la que tomó nota la CIG en la que se establece, en desacuerdo con el resultado final, que: "Para los Gobiernos, alemán, austriaco y belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida que estas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el Derecho constitucional nacional". España, de acuerdo con su postura a lo largo de la CIG, recordemos que se negó a otorgar al Comité *locus standi* ante el TJCE particularmente en lo relativo al principio de subsidiariedad, no se adherió a la citada declaración. Vid., Navarro Batista, N.: op. cit., pp. 29-30.

92 En la Declaración nº 30 del Acta Final del TUE relativa a las regiones ultraperiféricas (Canarias, Madeira, Azores y los Departamentos Franceses de Ultramar, es decir; Guadalupe, Martinica, Guayana y Reunión), se recogía su especificidad debido a su pequeñez, lejanía e insularidad. Así, como medio de paliar tal situación se crearon tres programas comunitarios de apoyo: POSEIDOM para los Departamentos Franceses de Ultramar (DOCE nº L 399, 30-12-1989), POSEIMA para Madeira y Azores (DOCE nº L 171, 29-6-1991) y POSEICAN para Canarias (DOCE nº L 171, 29-6-1991). Todo completado con el programa REGIS (DOCE nº L 193, 31-7-1993), dentro del modelo de planificación regional de la UE. Vid., Doc. Regiones Ultraperiféricas: una sinergia europea, Ile de Réunion, 1996. Vid., Janus, M.: "EURODOM: un lobby original des Régions Ultrapériphériques de la Communauté Européenne", en *R. du M.C. et de l'UE*, nº 388, Mai, 1995, pp. 326-230.

93 Vid., DOC. CONF 3856/96, Nota de la delegación griega sobre las regiones insulares de la UE de 29-5-1996. Doc. CONF 3932/96, Nota de la delegación española sobre las regiones ultraperiféricas de 25-9-1996. Doc. CONF 3934/96, Nota de la delegación portuguesa sobre las regiones ultraperiféricas de 27-9-1996. Doc. CONF 3964/96, Nota de la delegación francesa sobre los departamentos franceses de ultramar de 22-10-1996. Doc. CONF 2501/96, Nota hispanolusogala sobre las regiones ultraperiféricas de 11-12-1996.

artículo 130 A(nuevo artículo 158 del TCE), que en materia de cohesión económica y social incluye junto a las regiones menos favorecidas, las islas en tal situación y una declaración aneja, la nº 30, sobre las regiones insulares. En cuanto a las regiones ultraperiféricas, el TdA establece por primera vez(antiguo artículo 227, nuevo artículo 299 del TCE), una especial referencia a las mismas que hace realidad su estatuto⁹⁴. De esta manera, el TdA pretende también aportar la necesaria dimensión territorial que requiere el proceso de integración, evitando que el progreso en el mismo contribuya a un incremento de la fractura de la necesaria cohesión territorial⁹⁵.

IV. CONCLUSIÓN

Es evidente que las novedades que aporta el TdA al CdR pueden ser entendidas de muy diversas formas. Sin embargo, si tenemos en cuenta la juventud del órgano, con pocos años de rodaje, estamos quizás en disposición de afirmar que los avances conseguidos pueden cuando menos, ser calificados de discretos. No se puede olvidar que la CIG'96 tenía una agenda inicial preestablecida en Maastricht, en la que no se incluía precisamente el CdR. Con la entrada en vigor del TUE, la citada agenda se fue ampliando de manera considerable, con lo que las cuestiones referentes al Comité encontraron su lugar, no sin la oposición de algún Estado poco entusiasta de la cuestión regional/local. Así, fue lógico que con una agenda sobrecargada el Comité ocupase un segundo lugar en las prioridades. Lo que está claro, es que el TdA aporta una mayor sensibilidad a la demanda de los ciudadanos y de las colectividades territoriales, no siendo un punto y final sino una etapa más en el proceso de integración que sigue la tónica general comunitaria de que lo "viejo se entremezcla con lo nuevo", sin que dentro de los objetivos de la CIG estuviese el llevar a cabo una reforma revolucionaria y global. Hay que tener en cuenta que desde la creación del CdR en 1994 se ha avanzado más en esta cuestión que en los primeros cuarenta años de la senda comunitaria⁹⁶. Hasta ahora, el Comité ha sido capaz de elevar el punto de vista de las regiones y de los municipios en definitiva, de los ciudadanos, al ámbito comunitario⁹⁷. Dos años de presión, de persuasión y de intensos debates han dado sus frutos. Con la nueva autonomía jurídica y administrativa, con la ampliación de los campos de consulta obligatoria y con la posibilidad de consulta por parte del PE, lo que permitirá estrechar los lazos entre ambas instancias, parece aventurado criticar a priori las grandes potencialidades que el TdA lleva consigo. En palabras de Maragall, "el Consejo Europeo ha sancionado el reconocimiento creciente del

94 La especificidad de las Islas Canarias, Madeira y Azores aparecía recogida únicamente en el Acta de Adhesión de España y Portugal(DOCE nº L 302, 15-11-1985). Vid., Tamames, R.: *Canarias ante la Comunidad Europea*, Ed. Caja General de Ahorros de Canarias, Tenerife, 1984. Pérez Voituriez, A.: *La Comunidad Autónoma de Canarias ante los Derechos Internacional y Comunitario*, Ed. Parlamento de Canarias, Madrid, 1993. Asín Cabrera, M.A.: *Islas y archipiélagos en las Comunidades Europeas*, Ed. TECNOS, Madrid, 1988.

95 Vid., Informe CdR 282/96, Les pouvoirs régionaux et locaux, acteurs de l'Union Politique de l'Europe. Vid., nuevo artículo 16 del TCE antiguo artículo 7D.

96 Vid., Ginderachter, van J.: "Un rôle politique pour les régions au sein de l'Union Européenne?", en *l'Europe et les régions: aspects juridiques*, Vandensanden, G., Ed. Université de Bruxelles, Bruxelles, 1997, pp. 169-174.

97 Bourrinet, J.: "Quel avenir pour le Comité des Régions?", en *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Bourrinet, J., Ed. Economica, Paris, 1997, pp. 279- 286.

papel y de la influencia de las regiones y de las ciudades en la construcción de una Europa nueva y ampliada”⁹⁸. Ahora bien, no es menos cierto que no todas las reivindicaciones han sido aceptadas, aun queda bastante por hacer en aras de plasmar a escala comunitaria la verdadera revolución descentralizadora que se ha producido en el ámbito de los Estados miembros⁹⁹, es decir; “construir una Europa en la que hubiera una mayor coherencia institucional entre la constitución de la Unión y las constituciones de los Estados miembros, procurando contribuir con ello a paliar el déficit democrático y la necesidad de una mayor transparencia y eficacia¹⁰⁰. En este sentido, Europa no debe constituir un freno al reconocimiento y al desarrollo de los entes territoriales. El ordenamiento jurídico comunitario debe contemplar la autonomía de poderes que los citados entes han adquirido en el marco nacional, hecho que se encuentra todavía inacabado¹⁰¹. Para ello, una de las mejores vías abiertas es precisamente el CdR, teniendo ante sí un futuro aunque imprevisible, ciertamente esperanzador.

98 Vid., "La Cumbre Europea de Amsterdam asigna un nuevo papel al Comité de las Regiones", en *Regiones y Ciudades de Europa*, nº 13, Noviembre, 1997, p. 1.

99 En la época de los seis Estados fundadores, sólo Alemania tenía carácter federal. Hoy en día, la Unión Europea cuenta con tres Estados Federales (Alemania, Bélgica y Austria) y dos Estados que podemos calificar de pre o cuasi-federales (España y en cierta medida Italia), pero casi todos los demás han evolucionado hacia una descentralización, a veces profunda.

100 Vid., Doc. CdR, La réforme institutionnelle, Mayo, 1995, pp. 31-37.

101 Vid., Vandersanden, G.: "Conclusion", en *L'Europe et les régions: aspects juridiques*, Vandersanden, G., Ed. Université de Bruxelles, Bruxelles, 1997, pp. 177- 179.