

EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA EUROPA DE LOS ESTADOS

Manuel Antonio Pacheco Barrio¹
Universidad de Valladolid

Resumen: La Unión Europea está conformada por 27 miembros y se define como una unión de estados. En los últimos años, las entidades subestatales han reivindicado desempeñar un papel más destacado en el ámbito internacional, agrupando estas acciones en la esfera de la paradiplomacia. La mayoría de las comunidades autónomas del Estado español han fortalecido sus acciones exteriores, participando de manera más o menos activa en los organismos de representatividad que se han creado en el ámbito de las instituciones europeas. En este artículo se aborda el desarrollo de este proceso, que se ha acelerado notablemente en los últimos años en la mayoría de los estados miembros, centrado en el caso español.

Abstract: The European Union hvae 27 members and is defined as a union of states. In last years, sub-state entities have claimed to play a more prominent role in the international relationships, bringing together these actions in the field of paradiplomacy. Most of the Spanish autonomies communities have strengthened their external actions, participating in a more or less active in representative bodies have been created within the European institutions. This article addresses the development of this process has accelerated dramatically in recent years in most member states, focusing on the Spanish case.

Palabras clave: Unión Europea; regiones; Comité de las Regiones; Castilla y León.

Key words: EU; regions; Comitte of the Regions; *Castila y León*.

Durante las últimas décadas se ha incrementado considerablemente el número de asociaciones y asambleas

¹ mpacheco@ondacero.es.

conformadas por las regiones de los estados europeos. En la década de los 70 surgieron los primeros movimientos para potenciar el asociacionismo y la colaboración transfronteriza entre las regiones del centro y del norte de Europa. Este avance ha sido posible por los procesos descentralizadores que se han ido potenciando en los estados pertenecientes a las instituciones europeas. Las regiones con competencias legislativas tienen más facilidades para incrementar los acuerdos y la representatividad en las instituciones europeas, ya que tienen más margen maniobra. Estas regiones suelen recurrir al principio de subsidiariedad para defender sus derechos y su capacidad para tomar decisiones en estos ámbitos.

Las dudas sobre el papel que deben tener las asambleas regionales en el proceso de construcción europea, han sido planteadas desde diversos ámbitos y tendencias políticas. En 2003, el presidente de la Comisión mixta Congreso y Senado para la UE, el socialista español Josep Borrell², se pregunta por el papel del parlamento y las regiones en Europa. Considera que la participación de los parlamentos, de las regiones y de las municipalidades es un proceso complicado aunque había que llevarlo a cabo, ya que Europa está formada por un mosaico de pequeños estados frente a los que algunas regiones con personalidad histórica se sienten poco valoradas y representadas. A pesar de esta afirmación, Borrell responde de manera clara y contundente a la petición de Cataluña de obtener representación en las instituciones europeas:

“Es una unión de estados, no de regiones, y usted no es un Estado sino una región por mucha personalidad que tenga. Naturalmente esto no es una respuesta satisfactoria para los nacionalistas, al contrario, es un estímulo que les empuja a intentar ser aquello que tienen que ser para formar parte con pleno derecho de este proceso”³.

Este planteamiento de Borrell choca con el que ofrecen otros políticos y pensadores próximos al nacionalismo, como Gurutz

² Borrell fue cabeza de lista del PSOE a las Elecciones del Parlamento Europeo de 2004.

³ BORRELL, Joseph (2003): “Europa, los futuros posibles”, en PAU I VALL, Frances (coord.): *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Tecnos, 2003, Madrid, p. 30.

Jáuregui⁴, que defiende la Europa de los pueblos frente a al actual Europa de los estados. Jáuregui considera que las entidades subestatales deben tener un papel activo en las instituciones europeas sin que para ello sea necesario que se constituyan como estados. Por otro parte, el presidente de la Comisión de Defensa del Senado en 2003, Alejandro Muñoz, se refiere a la expresión regiones constitucionales que se utiliza en algunos ámbitos de la UE para delimitar las regiones con competencias legislativas, una terminología que no comparte este político, ya que es partidario de que sean los estados los que determinen en cada caso el papel que quieren otorgar a sus respectivas regiones:

“Lo razonable parece que sean los estados quienes decidan de qué modo se articula la representación de las regiones y de sus intereses en el ámbito de la UE. En la medida en que las regiones se hagan presentes en ese ámbito, solo puede ser dentro de cada delegación estatal y sometidas a la dirección del Estado”⁵.

El problema que se ha planteado en los últimos años por parte de los gobiernos autonómicos, para participar en las instituciones europeas, ha estado ocasionado en parte porque la Constitución no delimita claramente lo que se entiende por relaciones internacionales, ni diferencia entre relaciones exteriores convencionales y los vínculos que se establecen en las organizaciones supraestatales de las que forma parte España, como la CEE o la UE. Aunque la Constitución no hace referencia directa a las relaciones con la Unión Europea, el Tribunal Constitucional se ha tenido que pronunciar con diversas sentencias ante las denuncias presentadas por los gobiernos autonómicos y el central, interpretando el texto constitucional.

⁴ JÁUREGUI, Gurutz (1997): *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europa: ¿Utopía ucronía?*, Ariel, Barcelona.

⁵ MUÑOZ ALONSO, Alejandro (2003): “La convención europea”, en PAU I VALL, Frances (coord.): *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Tecnos, Madrid, p. 44.

1.- EL COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR)

El Comité de las regiones se ha desarrollado notablemente en los últimos años y se ha convertido en el organismo de representatividad subestatal más activo. Se crea en 1994 en virtud del Tratado de la Unión Europea. Es un organismo consultivo integrado por representantes de las autoridades regionales y locales de Europa, como recoge el capítulo 4 de este tratado:

“Se crea un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales, denominado en lo sucesivo Comité de las Regiones (CDR). 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. Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad”⁶.

El Comité debe ser consultado antes de que se tomen decisiones de la UE sobre determinados asuntos como recoge el artículo 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 que una de dichas 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”⁷.

⁶ Artículo 198 A del Tratado de la Unión Europea, 7 de febrero de 1992, <http://europa.eu>, consultado el 16 de diciembre de 2009.

⁷ Artículo 198 C del Tratado de la Unión Europea, 7 de febrero de 1992, <http://europa.eu>, consultado el 16 de diciembre de 2009.

Como se indica en esta cita, es un órgano meramente consultivo, por lo que carece de otro tipo de competencias, ya que las decisiones definitivas se toman en el Consejo Europeo por parte de los estados. Con el CDR se da una ligera concesión a las regiones, pero la realidad demuestra que poco ha cambiado en el día de la UE, ya que no tienen capacidad real para modificar aquellos aspectos que puedan ser de su interés.

España cuenta con 21 representantes en el Comité de las Regiones de los que 17 corresponden a la representación regional de las comunidades autónomas y 4 para los entes municipales. Los 17 regionales los designa cada autonomía siempre eligiendo a cargos electos, un titular y un suplente. Sobre la representatividad municipal, la encargada de elegirlos es la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que determinó otorgar a las dos ciudades con mayor número de habitantes de España, los alcaldes de Madrid y Barcelona, y los otros 2 son rotativos. Actualmente estos puestos los ocupan la alcaldesa de Valencia, la tercera capital más populosa de España, y el alcalde de Getafe que a su vez es el presidente de la FEMP.

Cabe destacar que los tres principios básicos que intenta defender el Comité de las Regiones con el de subsidiariedad, el de proximidad y el de asociación. Moisés Bermejo, consejero jurídico del Comité Económico y Social Europeo en 2002, reclamaba una serie de mejoras en el Comité de las Regiones, para mejorar su funcionamiento:

“Que pasara el estatuto de institución y dejara de ser un órgano consultivo. Es necesario que los representantes de las regiones participen directamente en las actividades del Consejo, con miembros en las delegaciones nacionales en los casos en que se abordaran decisiones sobre competencias regionales”⁸.

En las diversas reuniones celebradas en el seno del Comité de las Regiones, también se han alzado de manera reiterada una serie de voces que reivindicaban mayor papel de estos organismos de

⁸ BERMEJO GARDE, Moisés (2003): “Instituciones europeas y déficit europeo”, en PAU I VALL, Frances (coord.): *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Tecnos, Madrid, p. 67.

representación regional ante las instituciones comunitarias que tienen el poder de decisión. Los límites y las interacciones que debía haber entre este nuevo organismo creado a principios de los años 90, y los más veteranos de las instituciones comunitarias, como la Comisión Europea, han despertado el interés de los representantes de las regiones, como ponía de manifiesto la Secretaría General del CDR en la reunión celebrada en 2002:

“Acuerdo de protocolo levantado sobre tres pilares: las tareas consultivas del CDR, la participación del CDR en el debate político y la política de comunicación y de información en el nivel básico. Se hace mención a la mejora de la cooperación existente entre el CDR y la Comisión Europea en todos los niveles, desde el campo político al administrativo. Además, se presta especial atención a la función cada vez más activa que el CDR puede desempeñar adoptando informes de prospectiva y dictámenes de mayor profundidad que cuenten con un mayor margen temporal que los dictámenes regulares”⁹.

En este acta se afirma que pueden desempeñar un papel más activo, pero la realidad demuestra que no es así, ya que pueden hacerlo pero no lo hacen porque lo impide la estructura burocrática de la UE y las trabas que ponen los estados miembros, por lo que nuevamente se pone de manifiesto que las conclusiones de estas reuniones son un programa de buenas intenciones que no suele materializarse. En ese mismo año, también se presentó el Proyecto de dictamen sobre "El papel de las asambleas regionales en la vida democrática de la Unión", elaborado por el eurodiputado belga Van Den Brande que destaca lo siguiente:

“Desde 2002, la CALRE (Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones) se propuso como objetivo celebrar un acuerdo con el Parlamento Europeo que incluyese tres vertientes: consolidar la presencia de las asambleas legislativas regionales en la

⁹ COMITÉ DE LAS REGIONES: Acta de la 2ª reunión de la Comisión de Política Económica y Social, 17 de abril de 2002, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 30 de enero de 2010.

Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo, con concesión del derecho de palabra; participar en el proceso legislativo comunitario presentando propuestas de resoluciones aprobadas por los parlamentos regionales sobre asuntos que puedan ser adoptados en los grupos parlamentarios europeos; crear una oficina de coordinación en el Parlamento Europeo”¹⁰.

Como se pone de manifiesto con las conclusiones de esta reunión, los diferentes organismos que acogen a las entidades subestatales, en este caso el CDR y la CALRE, tienen intereses comunes, por lo que pueden trabajar en común para conseguir sus objetivos, ya que los delegados o representantes provienen de los mismos parlamentos regionales o gobiernos de entidades subestatales.

La 16ª reunión de la Comisión de Asuntos constitucionales y Gobernanza, celebrada el 3 de marzo de 2005, elabora un Proyecto de Dictamen sobre el tema "La aplicación y el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad", a cargo del eurodiputado alemán Straub. En esta misma reunión el representante español en la Comisión, el eurodiputado del PNV Mulloa, presenta un Proyecto de Dictamen sobre el tema "El estado del proceso de descentralización en la Unión Europea ampliada y el lugar de la autonomía local y regional en el Tratado Constitucional". Durante la presentación de su proyecto de dictamen, el ponente manifiesta lo siguiente:

“El papel desempeñado por los entes territoriales en la gestión de las políticas estructurales no goza siempre de la autonomía necesaria para llevarla a cabo y que si se concediera una mayor responsabilidad a los agentes locales y regionales, se obtendría un mayor compromiso y se haría un mejor uso de los fondos. Además, considera que el traspaso de competencias a los entes territoriales debe acompañarse necesariamente de una transferencia de recursos financieros con el fin de garantizar su plena aplicación”¹¹.

¹⁰ COMITÉ DE LAS REGIONES: Acta de la 12ª reunión de la Comisión de Política de Cohesión Territorial, Bruselas, 20 de octubre de 2004, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 30 de enero de 2010.

¹¹ COMITÉ DE LAS REGIONES: Acta de la 16ª reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Gobernanza europea, 3 de marzo de 2005,

El representante del Gobierno vasco se ha caracterizado por realizar numerosas intervenciones en el CDR. Ha sido uno de los políticos más activos, parece que entendía este organismo como algo más que un mero órgano consultivo que no tenía funciones reales, ya que de esta manera intenta dar un papel más activo al mismo. Unos meses antes de que se materializase la ampliación de la UE con los países del Este, en el Comité de las Regiones se debatió el papel que deberían representar los entes locales en estas nuevas incorporaciones y el conjunto de la UE. En este caso, uno de sus defensores fue un representante de los entes locales, concretamente el alcalde de la Bastidonne (Vaucluse) y Vicepresidente del Consejo Regional de Provenza-Alpes-Costa Azul en Francia, Jean-Louis Joseph, del Partido Socialista Europeo. Joseph presentó el Proyecto de Recomendación bajo el título "El refuerzo del papel de los entes locales en la perspectiva de la ampliación", en el que hacía las siguientes puntualizaciones sobre el nuevo mapa que se presentaba para el continente europeo:

“El debate sobre el nuevo papel de los entes locales no deberá centrarse exclusivamente en las reformas institucionales y el reparto de competencias, sino que tendrá que abordar la acción política en su conjunto, insistiendo, en particular, en la implicación de los ciudadanos. Opina que la ampliación de la Unión Europea constituirá un reto sin precedentes ya que, a partir del momento en que reúna a 25 Estados miembros y aproximadamente 500 millones de habitantes, la naturaleza de la cooperación comunitaria se verá radicalmente modificada. Por consiguiente, el refuerzo del papel de los entes locales resulta aun más importante”¹².

Sobre esta cuestión hay que plantearse si la regionalización en el Este preocupa a sus ciudadanos, ¿estarán implicados en este

<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 30 de enero de 2010.

¹² COMITÉ DE LAS REGIONES: Acta de la 2ª reunión del Comité Consultivo Mixto entre el Comité de las Regiones y el Comité de Enlace Chipriota para la Cooperación con el Comité de las Regiones, Bruselas, 14 y 15 de abril de 2003, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 30 de enero de 2010.

proceso? Aunque no disponemos de encuestas sobre esta cuestión se puede deducir que la implicación o el interés será similar al del resto de estados de la Unión. En los países occidentales, concretamente en el caso de España, hay un barómetro muy fiable, las elecciones autonómicas. Históricamente, la participación en estos comicios es sustancialmente inferior a la dos comicios generales, incluso en los territorios históricos con fuerte presencia nacionalista como Cataluña y el país Vasco, por lo que parece que el ciudadano está más preocupado por otros temas que por el de los avances en el autogobierno, las competencias regionales, etc.

Entre las distintas actuaciones desarrolladas en los últimos años para potenciar el papel de las regiones y de sus peculiaridades en el continente, cabe señalar que 2001 fue nombrada por el Parlamento Europeo el Año de las Lenguas Europeas Regionales y Minoritarias. En ese mismo año, el Comité de las Regiones tuvo una Comisión que contaba con la presencia del Comisionado del Gobierno vasco para las Relaciones Exteriores, Muñoa Gamuza, para abordar esta cuestión. La Comisión elaboró en Dictamen para la Promoción y Protección de las Lenguas Regionales y Minoritarias¹³ que fue aprobado por el Pleno del Comité del 13 de junio de 2001, con una única abstención.

2.- EL TRATATO DE MAASTRICHT IMPULSA LA PRESENCIA REGIONAL

A partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea, las regiones se han visto implicadas en la estrategia comunitaria. Con la creación del Comité de las Regiones, la política europea ha tomado un decidido punto de inflexión regionalista. Este nuevo marco ha propiciado que algunos sistemas institucionales regionales hayan sido potenciados o incluso creados, sin una base histórica o respaldo popular en el territorio en cuestión, por la necesidad de las regiones de adaptarse a los criterios marcados por Bruselas.

Esta descentralización total del Estado ha propiciado el nacimiento de movimientos regionalistas o nacionalistas, en algunas

¹³ Este tema también ha sido abordado por otras instituciones europeas. El Consejo de Europa aprobó la *Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa*, el 5 de noviembre de 2002.

zonas donde históricamente nunca se había planteado esta cuestión, pero que amparados por la buena situación económica del territorio en cuestión, y alentados por la posibilidad de gestionar directamente sus recursos, han encontrado un importante filón populista. Esta situación se ha producido en la Lombardía italiana con la aparición de la Liga Norte de Bossi, o en el caso español en las Islas Canarias, con un partido nacionalista canario que ha obtenido importantes resultados en las elecciones de las últimas décadas. Estos partidos han encontrado en el Comité de las Regiones un escenario propicio para realizar sus reivindicaciones de autogobierno en el seno de las instituciones europeas. Como se ha mencionado anteriormente, el Tratado de Maastrich es el que originó el CDR tras las demandas de determinados estados descentralizados. El capítulo 4, en su artículo 198 A define las bases del Comité de las Regiones.

Una década después de la puesta en funcionamiento de este documento, se trabajaba en la elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que recogía en su artículo III-386, las competencias y el funcionamiento del Comité de las Regiones, dejando claro que es simplemente un órgano consultivo, a pesar de las críticas y demandas regionales:

“El Comité de las Regiones será consultado por el Parlamento Europeo, por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos por la Constitución en cualesquiera otros en que una de dichas instituciones lo estima oportuno, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza”¹⁴.

El profesor Calonge realiza la siguiente reflexión sobre el papel de las entidades subestatales en el Comité de las regiones en la primera década de existencia:

“El CDR ha servido como plataforma para el ejercicio de actividades paradiplomáticas de la región, pero sobre todo ha permitido conocer en profundidad las políticas europeas relativas a la región castellano

¹⁴ Artículo III-386, Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Roma, 29 de octubre de 2004, <http://europa.eu>, consultado el 8 de febrero de 2010.

leonesa, por eso es comprensible el entusiasmo que suscita el Comité ante los responsables regionales”¹⁵.

Este impulso ha sido posible gracias a la inclusión en el Tratado de Maastricht del articulado que daba luz verde para la creación de este órgano representativo de las regiones, un primer paso importante pero que no ha cubierto las expectativas de los mayores defensores de la participación de las entidades subestatales en los organismos internacionales, es decir, de potenciar la paradiplomacia como elemento fundamental en el nuevo orden en el que se desarrollan las relaciones internacionales.

En esta línea, Mario Caciagli se pregunta si la aceleración y reacción en cadena de la ampliación de la autonomía a las regiones ha sido estimulada por factores vinculados al proceso de integración europea. Se cuestiona si las regiones europeas según sus orígenes y condiciones, han sido instituidas o han reforzado e intensificado su acción por influencia de la integración europea¹⁶. Los federalistas suelen apoyarse en el Tratado de la Unión Europea aprobado el 10 de diciembre de 1991 en la ciudad holandesa de Maastricht, para defender sus postulados en la política comunitaria. Este acuerdo reconoce institucionalmente el nivel y la dimensión regional en el ámbito comunitario, además del principio de subsidiariedad, como indica el preámbulo:

“Resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad”¹⁷.

En el Tratado se intenta potenciar la participación regional, e implícitamente la cooperación y autonomía, junto con el reconocimiento de las peculiaridades de estos territorios. El artículo 128 recoge que “la Comunidad contribuirá al florecimiento de la cultura de los estados miembros dentro del respeto de su diversidad

¹⁵ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y SANZ RUBIALES, Iñigo (2000): *El Comité de las regiones*, Comares, Granada, p.173

¹⁶ CACIAGLI, Mario (2006): *Regiones de Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

¹⁷ Preámbulo del Tratado de la Unión Europea, 7 de febrero de 1992, <http://europa.eu>, consultado el 16 de diciembre de 2009.

nacional y regional”¹⁸. Para Argimiro Rojo, el CDR aporta un impulso importante para la representatividad de los territorios en Europa:

“La creación del Comité de las Regiones, junto con la proclamación del principio de subsidiariedad y el reconocimiento de la posibilidad de participación regional directa en las reuniones del Consejo supone la institucionalización formal del nivel regional, otorgándole una dimensión y naturaleza política más allá de la meramente económica o administrativa”¹⁹.

La creación de este órgano fue posible gracias al empeño de dos de los dos estados más descentralizados de la CEE en 1991, España y Alemania, ya que hasta 1993 Bélgica no pasó a constituirse como Estado federal y Austria se incorporó a la CEE en 1995. En la cumbre hispano-alemana celebrada en Lanzarote en 1991²⁰, se rubrica el acuerdo para pedir la creación del Comité de las Regiones. Antes de esta cumbre, las comunidades autónomas se reunieron en Sevilla el 1 de febrero de 1991 para elaborar el primer documento de trabajo sobre este asunto: “Documento de trabajo del grupo técnico de la Conferencia Sectorial de Asuntos relacionados con la Comunidad Europea”.

Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, las regiones forman parte integrante de los mecanismos institucionales de la Unión Europea pudiendo participar activamente, aunque no plenamente, en los procesos de decisión europeos. Con este nuevo texto comunitario, las regiones pasan de ejercer un papel exclusivamente económico, para recibir las ayudas de los fondos estructurales, a ser sujetos más o menos activos de naturaleza política y administrativa, sin despreciar tampoco otros aspectos como el cultural, como queda de manifiesto con diversos organismos que pretenden dar difusión internacional de la cultura de un territorio en concreto.

¹⁸ Artículo 128 del Tratado de la Unión Europea, 7 de febrero de 1992, <http://europa.eu>, consultado el 16 de diciembre de 2009.

¹⁹ ROJO SALGADO, Argimiro (1996): *Modelo federalista de integración europea: La Europa de los estados y las regiones*, Dykinson, p. 131.

²⁰ En mayo de 1991, el presidente español, Felipe González, se reunió con el canciller alemán, Helmut Col, junto con otros miembros de los gobiernos de ambos países, para abordar distintos temas de interés internacional.

Algunos autores, como Arturo Calonge e Iñigo Sanz, critican el Comité de las Regiones por su naturaleza política en lugar de técnico como debería ser un órgano consultivo:

“La realidad ha demostrado que el hecho de estar compuesto por representantes electos, crea una atmósfera política más que técnica; los representantes democráticamente elegidos no actúan como expertos sino como lo que son, representantes políticos, aunque el Comité, como instancia política, no está llamado a crear oposición entre sus miembros, sea geográfica o política”²¹.

En el primer año de funcionamiento de este organismo, 1994, el Comité emitió 27 dictámenes, de los cuales 21 se elaboraron a partir de las consultas que recibió, y los 6 restantes fueron por iniciativa propia. El año siguiente, emitió 40 dictámenes de los que 25, algo más del 50%, fueron por iniciativa propia.

2.1.- UN NUEVO ÓRGANO PARA POTENCIAR LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS REGIONES

A la hora de poner en marcha este órgano consultivo, únicamente los representantes del Reino Unido, Grecia y Holanda se mostraron favorables a la designación de funcionarios y no cargos electos elegidos democráticamente a nivel local o regional. Otros estados como Bélgica, Alemania, Italia, España y Austria se mostraban más partidarios de potenciar el papel del Comité de las Regiones en posteriores tratados como el de Ámsterdam. Ante la diversidad de pareceres, el Parlamento Europeo, preocupado por la ausencia de regulación y por el riesgo de que los estados propusieran funcionarios para ocupar estos puestos, dictó la Resolución b3-0516/93 sobre el Comité de las Regiones en el que añadió los criterios que debían seguirse para proponer a los miembros:

“Para que en el futuro se dé la adecuada política de cohesión en este apartado, el Parlamento considera que deben seguirse una serie de puntos. Por un lado, que se garantizara que sus miembros eran cargos

²¹ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y SANZ RUBIALES, Iñigo (2000): *El Comité de las regiones*, Comares, Granada, p. 48.

electos, o al menos tuvieran legitimidad democrática directa ante una asamblea local o regional. Por otro lado, determina que los estados descentralizados deben estar representados en este organismo”²².

El Parlamento Europeo finalmente se decantó por la opción de la representatividad a través de cargos electos, una medida más democrática que la elección de funcionarios, aunque al tomar esta opción se corre el riesgo de que los representantes regionales y locales tomen su trabajo en el Comité como algo secundario, ya que sus votantes no están en Bruselas sino en sus respectivos países. Al celebrarse frecuentemente elecciones municipales y regionales en los estados, es habitual que no estén todos los miembros del Comité en las reuniones y asambleas, aunque para ello se ha designado también un suplente por puesto. Calonge critica esta dualidad de los representantes:

“Esta situación, a nuestro juicio, no debería producirse ya que los miembros del Comité de las Regiones no representan ni a sus estados ni a sus regiones o entidades locales, sino a la dimensión infraestatal de la comunidad en su conjunto”²³.

Teniendo en cuenta esta afirmación, cabe la posibilidad de preguntarse si efectivamente la representatividad en este comité supone la defensa de los intereses regionales o más concretamente los intereses individuales de cada región. Cuando los estados defienden sus políticas en el Comité de Ministros y en los distintos órganos de las instituciones europeas, representan a los votantes de ese Estado en cuestión, situación que puede extrapolarse al Comité de las Regiones, con la salvedad de que en un caso son 27 representantes y el otro cerca de 400.

Sobre la distribución representativa en esta institución, el Tratado de la Unión Europea ha seguido la distribución de escaños entre los estados, sin tener en cuenta la importancia que dentro de cada

²² PARLAMENTO EUROPEO: Resolución b3-0516/93 del Parlamento Europeo sobre el Comité de las regiones, 23 de abril de 1993, D.O.C.E. n.º 150, de 31 de mayo de 1993, <http://www.europarl.europa.eu>, consultado el 16 de diciembre de 2009.

²³ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y SANZ RUBIALES, Iñigo (2000): *El Comité de las regiones*, Comares, Granada, p. 86.

uno de ellos tienen las colectividades subestatales. Por lo tanto, se tomó la determinación de copiar el criterio previsto para el Consejo Económico Social, dejando a cada estado que determinara el reparto entre sus colectividades subestatales. En el caso de Bélgica, los escaños han recaído en los representantes regionales. En Francia, se ha dividido en los tres niveles en que está estructurado el Estado francés: 12 regionales, 6 departamentales y 6 municipales. En el caso español, las comunidades autónomas manifestaron en la Conferencia Sectorial de Asuntos Comunitarios celebrada en diciembre de 1992, que de los 21 puestos que correspondían a España, las autonomías tuvieran 17 escaños y los 4 restantes fueran para los municipios. Cataluña y País Vasco insistían en la necesidad de que la representación fuera exclusivamente regional, pero ante la imposibilidad de crear dos cámaras, una local y otra regional, aceptaron la propuesta del resto de representantes en espera de que en un futuro se modificara el Comité con dos cámaras separadas.

En contraposición a la postura autonómica, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), solicitó una distribución más equitativa con 10 escaños para las regiones y 11 para las entidades locales. Ante la imposibilidad de acercar posturas, finalmente se decidió el reparto de 17 escaños para las regiones, una por cada autonomía, y 4 para las entidades locales: para las dos ciudades más pobladas de España, uno para Madrid y otro para Barcelona, y los dos restantes se distribuirían entre alcaldes de distinto signo político. En 1993 estos puestos los ocuparon los alcaldes de Madrid y Barcelona, junto con la alcaldesa de Córdoba (Izquierda Unida) y el alcalde de La Coruña (PSOE) que a su vez era el presidente de la FEMP. Actualmente estos escaños recaen en la alcaldesa de Valencia del PP, la tercera ciudad más poblada de España, y el alcalde de Getafe que ostenta la presidencia de la FEMP. En el pleno de Senado celebrado el 20 de octubre de 1993²⁴, se aprobó una moción presentada por el PP, PSOE y Coalición Canaria, para que finalmente los representantes se distribuyeran de la manera prevista: 17 para las CC.AA. y 4 para las entidades locales.

El comisionado del lehendakari Juan José Ibarretxe para las relaciones Internacionales del Gobierno vasco, José María Muñoa, que durante varios años ha sido el representante de la Comunidad

²⁴ SENADO: *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, nº 33, 27 de octubre de 1993., www.senado.es, consultado el 18 de diciembre de 2009.

Autónoma vasca en este organismo, considera que el Comité de las Regiones pretender ser la respuesta a la evolución histórica sufrida en los estados europeos y a la integración de esas nuevas estructuras descentralizadas en la UE. Muñoa cree que es el fruto de la regionalización de los estados europeos y de la constante labor realizada por las regiones de Europa para responder y contribuir en la búsqueda de un nuevo sistema de organización institucional más democrática:

“No es posible construir una ciudadanía europea sin que la región participe ni política ni directamente en la decisión política. La regionalización meramente administrativa no es suficiente; la región debe dotarse al menos de cierta autonomía y capacidad competencial, siempre en función del respeto a su propia voluntad, para llevar a cabo de la manera más eficaz y eficiente posible, la voluntad de la ciudadanía que la representa”²⁵.

Tras varios años de funcionamiento de este organismo, José María Muñoa, en representación del Gobierno vasco, reconoce los avances que se han dado para la representación de las regiones en Europa:

“El Gobierno vasco reconoce que desde la puesta en funcionamiento del Comité de las Regiones se ha facilitado un acercamiento y colaboración entre las instituciones europeas y las entidades regionales y locales, y que ha tenido un papel digno de elogio como portavoz de las regiones e instrumento de canalización de los intereses regionales a pesar de sus defectos estructurales de composición, estatus y funciones asignadas”²⁶.

Es digno de destacar que el representante de uno de los territorios más luchadores para que se reconozcan los derechos y la

²⁵ MUÑOA, José María (1999): “El Comité de las Regiones y la democracia regional y local en Europa en LETAMENDIA, Francisco: *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Fundamentos, Madrid, p. 54.

²⁶ MUÑOA, José María (1999): “El Comité de las Regiones y la democracia regional y local en Europa en LETAMENDIA, Francisco: *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Fundamentos, Madrid, p. 66.

especificidad de las regiones en el ámbito europeo, la Comunidad Autónoma del País Vasco, se muestre satisfecho, cinco años después de la entrada en vigor del Comité de las Regiones, por el funcionamiento de este organismo. En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, objeto de estudio de este trabajo, cabe destacar los aspectos más significativos de sus representantes antes este organismo. España cuenta con tres puestos en el Bureau del Comité de las Regiones. El presidente de Castilla y León en la década de los 90, Juan José Lucas, ostentó el cargo de vicepresidente. Desde la puesta en marcha del Comité en 1994 hasta la actualidad, Castilla y León ha contado con dos presidentes autonómicos. Tras la marcha de Juan José Lucas al Ministerio de Administraciones Públicas del Gobierno presidido por José María Aznar en 2001, el entonces vicepresidente Juan Vicente Herrera, ocupó este cargo en el que lleva dos legislaturas y media.

En la última década, el presidente de la Junta de Castilla y León, Juan Vicente Herrera, ha desempeñado un papel destacado en el seno del Comité de las Regiones, ya que ha tomado parte activa en diversas iniciativas por el desempeño de su cargo como presidente de la delegación española. Aunque Juan Vicente Herrera ha incrementado la participación de Castilla y León, y la suya propia en Europa, en alguna ocasión ha tenido que renunciar a alguno de los cargos que le correspondería ocupar por cuestiones políticas. En la sesión plenaria del Comité de las Regiones que tuvo lugar el 11 de diciembre de 2002, comunicó oficialmente su decisión de renunciar a la vicepresidencia primera del Comité de las Regiones de Europa tras la falta de consenso el PP Europeo sobre la misma. El presidente de la Junta de Castilla y León, Juan Vicente Herrera, renunció el 20 de noviembre de 2001 a ser el candidato del grupo del Partido Popular Europeo (PPE) a la vicepresidencia del Comité de las Regiones (CDR), tras juzgar que se había producido una ruptura de las reglas de juego en el seno del grupo. Herrera inició así una reunión que había despertado cierta expectativa por las divergencias entre los miembros. Tras esta renuncia, el presidente del grupo PPE en el CDR, el alemán Reinhold Bocklet, se postuló como candidato en sustitución de Herrera, aunque su petición llegó fuera de tiempo y forma, por lo que la vicepresidencia del órgano quedó vacante tras la renuncia del ex presidente de la comunidad Valenciana, Eduardo Zaplana, al ser nombrado ministro por el Gobierno de José María Aznar.

En el 35º Pleno del Comité de las Regiones celebrado en septiembre de 2000, la vicepresidenta de la Comisión Europea, Loyola de Palacio, se dirigió a los miembros de este Comité en una sesión que se celebró en el hemiciclo del Parlamento Europeo. Loyola de Palacio fue desde 1986 hasta el 2000, diputada por la provincia de Segovia en el Congreso de los Diputados, por lo que su vinculación con la región castellano leonesa queda de manifiesto. Loyola de Palacio expuso la visión de la Comisión sobre los representantes del CDR:

“La Comisión opina que el Comité deberá estar compuesto de electos que ejerzan funciones a nivel local o regional. Es esta composición la que permite al Comité desempeñar el papel al que antes me he referido. Aunque el Tratado no lo prevea de forma explícita, los gobiernos de los estados miembros ya tuvieron el acierto de proponer mandatarios políticos como miembros del Comité. No es fácil, habida cuenta de la diversidad de las estructuras regionales y locales, traducir esta práctica en una fórmula simple. Los representantes de los estados miembros en el seno del grupo preparatorio, que ya se han referido a este asunto, encontrarán tal vez el medio de formalizarla en el propio texto del tratado”²⁷.

Ante las cuestiones planteadas en este pleno por diversos representantes del Comité de las Regiones, entre ellos del delegado del Gobierno Vasco, el señor Mulloa, en las que incidían en la necesidad de otorgar un papel más destacado y relevante el Comité de las Regiones en el marco de la política comunitaria, Lucas respondió con unas afirmaciones políticamente correctas en las que evita posicionarse:

“Es necesario reforzar el CDR, ya que las regiones son el corazón de Europa y necesitan más poder. Deben profundizarse los vínculos entre Europa y las regiones. Los actores locales y las regiones pueden contribuir a crear un clima de confianza para que los ciudadanos europeos dejen de considerar a la Unión

²⁷ COMITÉ DE LAS REGIONES: Acta del 35º Pleno del Comité de las Regiones, Estrasburgo, 21 de septiembre de 2000, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 1 de febrero de 2010

*Europea como una entidad burocrática lejana. Los elementos de proximidad son los entes locales, los municipios y las regiones con o sin competencias legislativas, que tienen un papel que desempeñar para transmitir las preocupaciones de los ciudadanos a los foros europeos*²⁸.

Juan José Lucas ha sido presidente autonómico de Castilla y León y posteriormente ministro del Gobierno de España. Resulta llamativa la actitud que toman los políticos cuando pasan de ocupar un cargo de máxima responsabilidad en una comunidad autónoma a ostentar una Cartera ministerial, ya que suelen pasar de tener una posición beligerante con el Ejecutivo Central para conseguir el traspaso de más competencias, a poner trabas para delegar esas materias. Eduardo Zaplana como Lucas también ha realizado el mismo camino que Lucas, siendo presidente de la Generalitat Valenciana y posteriormente ministro de Trabajo. El caso de José Montilla fue diferente, ya que pasó de ministro a presidente de la Generalitat de Catalunya, es decir, de defender los intereses del Gobierno de la Nación dio el salto a la política autonómica defendiendo la nación catalana en un momento de enfrentamiento por el Estatuto catalán. De todas formas, cabe destacar la capacidad camaleónica de estos políticos que en un breve espacio de tiempo pueden defender una cosa y la contraria en función de sus intereses electorales y personales.

Tras la marcha de Lucas en 2001, Juan Vicente Herrera ocupó el puesto de la presidencia de la Comunidad Autónoma y también su escano en el Comité de las Regiones. La presencia de Castilla y León durante estos años en este organismo, ha sido más activa, no solamente por la presencia del presidente, sino de otros delegados que han tomado parte en algunas comisiones. El 24 de noviembre de 2003, se desarrollaba en la capital comunitaria la 11ª Reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea²⁹, en la

²⁸ COMITÉ DE LAS REGIONES: *Acta del 43º Pleno del Comité de las Regiones, Estrasburgo, 14 de marzo de 2002*, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 20 de diciembre de 2009.

²⁹ COMITÉ DE LAS REGIONES: *Acta de la 11ª Reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea del Comité de las regiones*, 24 de noviembre de 2003, <http://www.cor.europa.eu/pages/>, consultado el 1 de marzo de 2010.

que entre otros asuntos se analizaba al papel de las oficinas regionales en Bruselas. Como representantes del Estado español, estuvieron Romina Calvet del Patronat Català Pro Europa, María Eugenia Gómez del Gobierno de Cantabria y Abenecio Cutanda Sánchez de Castilla y León.

En el año 2004, en la reunión que se celebró en la Región de Murcia, también se abordó la cuestión de los acuerdos transfronterizos. En este sentido, Sofía Ruiz del Árbol, representante del Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de España, aportaba la siguiente visión sobre este tema y la petición de los representantes de las regiones del sur de España de mantener acuerdos con regiones del norte de África:

“En cuanto a la cooperación transfronteriza, serán posibles diversas formas de cooperación en las que participen los entes locales y regionales, así como agentes no gubernamentales, con el fin de conseguir que las regiones fronterizas se beneficien de la ampliación de la UE. Sin embargo, según el orador, aún quedan muchas cuestiones en el aire. Estos países no van a incorporarse a la Unión Europea. Por tanto, no tiene sentido pedirles que respeten el acervo comunitario. La Sra. Ruiz del Árbol se pregunta igualmente hasta qué punto es posible tener valores comunes. También representa un riesgo usar esta política como “puerta falsa” de entrada a la Unión Europea, puesto que constituiría una discriminación con respecto a otros países que desean ser candidatos”³⁰.

Al margen de estos aspectos generalistas, relacionados con la participación política y los acuerdos interregionales, el Comité de las Regiones elabora una serie de documentos que versan sobre diversas cuestiones políticas que no están relacionadas exclusivamente con la representatividad regional y las competencias de estos territorios, sino que plantea líneas de trabajos sobre diversas temáticas más propias de las asambleas regionales, estatales o incluso del Parlamento Europeo.

³⁰ COMITÉ DE LAS REGIONES: *Acta de la 11ª reunión de la Comisión de Exteriores del Comité de las Regiones*, Murcia, 4 de mayo de 2004, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 3 de enero de 2010.

El presidente de la Junta de Castilla y León, Juan Vicente Herrera, fue designado por el Comité de las regiones como ponente del dictamen sobre violencia contra las mujeres³¹. La Mesa del Comité, reunida de manera extraordinaria en la localidad francesa de Dunkerque, acordó adjudicar la elaboración del dictamen a la Comisión de Política Económica y Social (ECOS). La decisión adoptada por la Mesa del Comité supuso un avance muy significativo en el proceso iniciado en abril de 2008 cuando Juan Vicente Herrera, en su primera visita a Bruselas como presidente de la Delegación Española en el Comité de las Regiones, propuso que este organismo adoptase medidas para luchar contra la violencia de género en los estados miembros. Tras este primer paso, la tramitación del dictamen afrontó una fase de gran importancia ya que se abrió un período de varios meses en el que el presidente Juan Vicente Herrera designó a un experto, para enriquecer aún más el texto del dictamen, mientras que el Comité de las Regiones señaló a la persona encargada de velar por el seguimiento del documento presentado por el presidente de la Junta de Castilla y León.

Las comunidades autónomas celebraron una cumbre en Valladolid en el mes de enero de 2009³², para fijar una posición común sobre el dictamen contra la violencia de género que defendería el presidente de la Junta, Juan Vicente Herrera, en calidad de jefe de la Delegación Española ante el Comité de las Regiones de Europa, en un pleno que se desarrolló en octubre de ese mismo año. La cumbre comenzó con una reunión en el Monasterio de Santa María de Valbuena, entre los consejeros de la Presidencia, José Antonio de Santiago-Juárez, y de Familia, César Antón, con los representantes de las comisiones para repasar los aspectos del dictamen, su tramitación y debatir las aportaciones o propuestas al documento. El presidente de

³¹ COMITÉ DE LAS REGIONES: *Documento de Trabajo de la Comisión de Política Económica y Social sobre el tema "las actuaciones prioritarias de los entes locales y regionales para prevenir la violencia ejercida contra las mujeres y mejorar la atención a las víctimas*, 17ª reunión de la Comisión, 19 de febrero de 2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 8 de febrero de 2010.

³² Las medidas se estructuraban en torno a cuatro grandes bloques que perseguían la sensibilización, la prevención, la atención integral a las víctimas y su posterior reintegración en la sociedad. En el marco de la sensibilización se abogaba por el desarrollo investigaciones sobre las causas, consecuencias y costos de la violencia contra la mujer. *ABC*, 21 de enero de 2009, www.abc.es, consultado el 10 de febrero de 2010.

la Junta coordinó la segunda jornada de trabajo en la que todas las instituciones presentes pudieron intercambiar las experiencias más innovadoras en la lucha contra la violencia hacia las mujeres que se aplican en las comunidades españolas.

El presidente de la Junta de Castilla y León, Juan Vicente Herrera, ejerció como ponente del documento de trabajo de la Comisión de Política Económica y Social sobre el tema “Las actuaciones prioritarias de los entes locales y regionales para prevenir la violencia ejercida contra las mujeres y mejorar la atención a las víctimas”. Este documento fue examinado por esta Comisión en la reunión que se celebró el 19 de febrero de 2009³³, en la que se incidió en que desde el Comité de las Regiones se debería apoyar este esfuerzo hacia la libertad y el pleno desarrollo de las mujeres y condenar las ideologías y prácticas que las amenazan y coartan, ya que mientras se den casos de violencia hacia las mujeres no se podrá decir que se haya conseguido una democracia real y verdadera. La Propuesta de Dictamen recogía 18 recomendaciones para prevenir la violencia hacia las mujeres y mejorar la atención de las víctimas y ha sido rubricada por todos los grupos políticos en las Cortes de Castilla y León. Entre las medidas propuestas, cabe destacar el apoyo a las investigaciones, el diagnóstico único en Europa, la realización de un estudio homogéneo, la educación en igualdad, la sensibilización de la ciudadanía, la realización de campañas en contra de comportamientos agresivos a las mujeres, la formación de profesionales, y el aumento de recursos para una mayor seguridad de las víctimas³⁴. Este documento, al margen de la temática principal de la violencia de género, también aborda el principio de la subsidiariedad. Esta

³³COMITÉ DE LAS REGIONES: *Documento de Trabajo de la Comisión de Política Económica y Social sobre el tema "las actuaciones prioritarias de los entes locales y regionales para prevenir la violencia ejercida contra las mujeres y mejorar la atención a las víctimas*, ponente Juan Vicente Herrera, 17ª reunión de la Comisión ECOS del Comité de las Regiones, 19 de febrero de 2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 10 de febrero de 2010.

³⁴COMITÉ DE LAS REGIONES: *Proyecto de Dictamen sobre "Las actuaciones prioritarias de los entes locales y regionales para prevenir la violencia ejercida contra las mujeres y mejorar la atención a las víctimas en el Comité Económico y Social Europeo*, Comisión de Política Económica y Social (ECOS) del Comité de las Regiones, 19 de febrero de 2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 30 de enero de 2010.

situación es bastante común en los documentos que se elaboran desde el Comité de las Regiones, ya que no hay que olvidar que el objetivo fundamental de este organismo es potenciar su autonomía y ganar terreno en la toma de decisiones más próximas al ciudadano, es decir, en el principio de subsidiariedad para los entes subestatales, como recoge el acta de la reunión en la que se elaboró este dictamen:

“El carácter de subsidiariedad que preside la actuación de las instituciones europeas debe recogerse en esta materia dando prioridad a las distintas medidas y actuaciones de los entes regionales y locales, que son los más cercanos a la ciudadanía y tienen la capacidad de trasladar valores y aplicar políticas económicas, educativas y sociales a la vida diaria. De hecho, la "Carta europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local", elaborada por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, en el marco del 5º programa de acción comunitaria para la igualdad de mujeres y de hombres, reconoce que la consolidación de políticas en favor de la igualdad de oportunidades entre los sexos se puede lograr a nivel regional y local mejor que en ningún otro”³⁵.

Las entidades locales que han firmado este documento, reconocen el ataque que la violencia de género supone para los derechos humanos fundamentales, por lo que se comprometen a instaurar políticas y acciones para luchar contra ella. Las instituciones europeas reconocen que el éxito de las distintas medidas depende de la capacidad de las instituciones de la Unión Europea para aprovechar las prácticas y los recursos que los entes regionales y locales ya están llevando a cabo.

En torno a este dictamen cabe reflexionar sobre la relación que puede tener la temática abordada en el mismo con la subsidiariedad. ¿Las mujeres estarían más protegidas porque los que legislaran y tomaran las medidas oportunas fueran los gobiernos de las entidades subestatales? En mi opinión creo que no, aunque tampoco

³⁵ COMITÉ DE LAS REGIONES: *Acta de la 17ª reunión de la Comisión de Política Económica y Social del Comité de las Regiones*, 19 de febrero de 2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 30 de enero de 2010.

considero que se pierda efectividad porque ejecuten estas políticas los gobiernos regionales. Por lo tanto, aunque el dictamen supone un paso hacia delante para luchar contra la violencia de género, no acabo de vislumbrar el papel que las regiones deben jugar en esta materia. La única justificación razonable es que con este dictamen los representantes regionales pretendan dar sensación de normalidad sobre los asuntos que abordan en las reuniones que celebra el Comité, para que ciudadano y los dirigentes estatales no consideren que únicamente están preocupados por reivindicar más ámbitos de poder para sus respectivos ejecutivos.

El 10 de febrero de 2010, Juan Vicente Herrera resultó elegido en el 83º Pleno del Comité de las Regiones como vicepresidente de este organismo³⁶. El nuevo gabinete está presidido por la italiana Mercedes Bresso del Partido Socialista, conjuntamente con el presidente de la Región de Murcia, Ramón Valcárcel del PP. El organigrama de esta entidad es muy extensa, ya que cuenta con un total de 27 vicepresidentes. Castilla y León también ostenta otro cargo en la Mesa del Comité, con el alcalde de Valladolid, Francisco Javier León de la Riva como representante de los gobiernos locales. El presidente de la Junta se mostró con gratulado con esta elección, y destacó el trabajo que llevó a cabo mientras ocupó el cargo de presidente de la Delegación española en el CDR:

“Herrera destacó el trabajo intenso y callado de los técnicos de la Junta ya que han elaborado 20 enmiendas a diferentes textos. También destacó que su labor ha servido para reforzar la posición de la Comunidad Autónoma en Europa. Además destacó que el puesto que ocupará en la Mesa del Comité tendrá una gran importancia para la comunidad por ser el instrumento de participación de las regiones y los municipios de Europa”³⁷.

Una vez más, Herrera ensalza el papel exterior de Castilla y León. Durante los dos años que ocupó este puesto se elaboraron 10

³⁶ COMITÉ DE LAS REGIONES: 83º Pleno del Comité de las Regiones, 9-10 de febrero de 2010, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, consultado el 7 de marzo de 2010.

³⁷ ICAL (2010): “Relevo al frente de la delegación de España tras diez dictámenes y 428 enmiendas”, *El Adelantado de Segovia*, 11 de febrero de 2010, p. 23.

dictámenes y 428 enmiendas. Cabe destacar especialmente el impulso que se dio a la defensa del sector del automóvil, con la puesta en funcionamiento de un grupo de trabajo sobre esta cuestión, así como el impulso al dictamen sobre la violencia de género con la puesta en marcha de un Observatorio sobre este tema. Herrera cedió el testigo como cabeza visible de la Delegación Española al presidente de Extremadura, Guillermo Fernández Vara.

3.- LAS OFICINAS REGIONALES EN BRUSELAS

La Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 abrió las puertas para que las Comunidades Autónomas del Estado español pusieran en marcha sus respectivas delegaciones u oficinas permanentes en Bruselas. Esta Sentencia estuvo precedida de la denuncia por parte del Abogado del Estado, de la oficina abierta por el Gobierno vasco:

“Mediante escrito de 7 de septiembre de 1988, el Abogado del Estado formalizó conflicto constitucional positivo de competencia frente a los siguientes preceptos del Decreto del Gobierno Vasco 89/1988, de 19 de abril: a) el inciso del art. 4 que dice: «y en el que se encuadra su oficina en Bruselas»; b) el inciso del art. 23, párrafo primero, que dice: «y actuará como órgano de relación y coordinación general con dichas Instituciones», y c) el apartado a) del art. 23 que dice «coordinar las relaciones que se produzcan entre las Instituciones Públicas Vascas y los Organismos Comunitarios y el Consejo de Europa». El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 C.E. respecto de los preceptos impugnados”³⁸.

El Tribunal resolvió esta sentencia a favor del Gobierno vasco, y por consiguiente, abrió las puertas a la práctica totalidad de las autonomías españolas que desde ese momento abrieron oficinas en la capital comunitaria:

³⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: Sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional, BOE nº 151, 27 de mayo de 1994, p.156, www.boe.es., consultado el 30 de enero de 2010.

“No cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149. 1.3 C.E., o perturben el ejercicio de las actividades que la integran. En el presente supuesto, no es posible concluir que, forzosamente, las «relaciones que se produzcan entre las Instituciones Públicas Vascas y los organismos comunitarios y el Consejo de Europa» [apartado d) del art. 23 del Decreto] vayan a suponer, en todos o en algún caso, una invasión de la competencia estatal del art. 149.1.3 C.E., por versar sobre las materias propias de las relaciones internacionales”³⁹.

La Sentencia especifica más detalladamente los poderes que pueden desempeñar las comunidades autónomas, sin infringir el artículo 161.2 de la Constitución española:

“Como consecuencia, admitido que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa con los límites señalados, en el ámbito de su competencia, y especialmente en lo que se refiere a la conexión con instituciones europeas, nada impide que la Comunidad Autónoma disponga de un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración: a la luz del texto del Decreto vasco, la «Coordinación general» a que se refiere versará en efecto sobre los órganos de la Comunidad Autónoma, y no otros. En segundo lugar, no es posible considerar que la norma vasca vulnere la reserva estatal del art.149.1.3 C.E., por contradecir la normativa estatal relativa a las relaciones con las instituciones europeas. Sin ninguna duda, según se ha dicho, la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia

³⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: Sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional, BOE nº 151, 27 de mayo de 1994, pp.159, www.boe.es., consultado el 30 de enero de 2010.

externa de las Comunidades Autónomas, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado”⁴⁰.

Esta Sentencia abre la puerta a la participación de las comunidades autónomas en el ámbito exterior sin vulnerar la Constitución. El Tribunal Constitucional interpreta el artículo 149.1.3 de una manera permisiva en lugar de la propuesta restrictiva que presentó el Gobierno central en el recurso de inconstitucionalidad. Gracias a esta interpretación, actualmente hay más de 300 oficinas regionales en Bruselas. Ante esta avalancha de representación subestatal, los profesores Antonio Calonge e Iñigo Sanz se refieren a la Europa de las delegaciones regionales, utilizando el término de paradiplomacia. Las regiones ejercen diversos grados de influencia en función del poder económico y de la posición política administrativa que ostenten en el ámbito del Estado del que forman parte:

“Estas oficinas hacen trabajo de lobby nada despreciable, obteniendo informaciones de las instituciones comunitarias sobre las políticas que les afectan”⁴¹.

Estas oficinas informan a la Comisión Europea sobre los intereses regionales, influyendo dentro de sus posibilidades, sobre las instituciones comunitarias mediante la colaboración con otros grupos de interés. El camino que ha conducido hasta la proliferación de las oficinas regionales en Bruselas ha sido largo. En el caso español proliferan a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional en 1994 ante el recurso presentado por el Gobierno Vasco ante el veto del Gobierno español presidido por Felipe González, tras la apertura en octubre de 1988 de una oficina dependiente de la Administración Autonómica vasca en Bruselas.

Los partidos nacionalistas periféricos han trabajado para incrementar la representación de las comunidades autónomas en Europa como uno de sus objetivos prioritarios, como queda de

⁴⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: Sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional, BOE nº 151, 27 de mayo de 1994, p. 161, www.boe.es., consultado el 30 de enero de 2010.

⁴¹ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y SANZ RUBIALES, Iñigo (2000): *El Comité de las regiones*, Comares, Granada, p. 15.

manifiesto en los acuerdos para la gobernabilidad de España entre el Partido Popular y Convergencia i Unió de 1996. Estos acuerdos rubrican la creación de la figura del representante de las Comunidades Autónomas ante la Representación Permanente en la Unión Europea mediante el R.D. 2105/1996 del 20 de septiembre⁴², por el que se creó la Consejería para Asuntos Económicos en la Representación Permanente de España ante la UE.

En otros países de la Unión como el caso de Italia, el Estado ha hecho todo lo posible para evitar que se abrieran estas delegaciones regionales en Europa. En enero de 1996 el Gobierno italiano se opuso a la apertura de una oficina de representación común ante la UE de la región Alto Adigio conjuntamente con el Tirol austriaco, que es un territorio mayoritariamente germanófono. Algunos autores como el francés Richard Balme⁴³, consideran que la mayor presencia regional en Bruselas es fruto del trabajo desempeñado por un intenso lobby de las colectividades territoriales, junto con la actividad de las regiones más audaces, que han conseguido imponer la imagen en Europa Occidental de que las regiones emprendedoras deben estar presentes a nivel internacional.

Las regiones de otros estados miembros de las Comunidades Europeas, a lo largo de las últimas décadas también han ido abriendo sus oficinas de representación. En Bélgica, el Protocolo de 1988 entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Comunidad francesa y la Región de Valonia, posibilitan contar con un representante integrado en la Representación Permanente belga, con un estatus cuasi diplomático. Por otra parte, Flandes creó un agente de enlace para su propia oficina. Esta región, al margen de la oficina en Bruselas, ha abierto otros centros de representación en diversas capitales europeas, entre otras, Madrid.

En Italia, el Gobierno central no ha admitido el establecimiento de oficinas regionales, aunque algunos territorios han

⁴² GOBIERNO DE ESPAÑA: Real Decreto 2105/1996 de 20 de septiembre por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE, BOE 229 de 21 de septiembre de 1996, <http://www.boe.es>, consultado el 6 de diciembre de 2009.

⁴³ BALME, Richard (1999): "Las condiciones de la acción colectiva regional", en LETAMENDIA, Francisco: *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Fundamentos, Madrid, pp.68-81.

optado por fijar oficinas como entidades privadas, mientras que en el Reino Unido, en el año 2000 los entes subestatales ya habían abierto 26 oficinas de representación regional y local en Bruselas. El Gobierno británico reconoce la posibilidad de las regiones para facilitar sus relaciones con otros territorios siempre que se respete la competencia británica de Asuntos Exteriores y las relaciones con la UE.

5.- CONCLUSIÓN

Aunque los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas no citaban a las regiones como actores destacados de este nuevo organismo supranacional, sino que como máximo eran contemplados como meros espacios económicos para el desarrollo de determinadas políticas comunitarias, con el paso del tiempo las entidades subestatales han ido adquiriendo mayor protagonismo hasta cubrir parte de sus expectativas y demandas con el Tratado de la Unión Europea de 1992. El artículo 203 del conocido como Tratado de Maastrich, abrió la posibilidad para que las representaciones de los gobiernos regionales, con rango de ministro, puedan participar en las reuniones del Consejo de Ministros, una opción que hasta ahora han utilizado Alemania, Austria y Bélgica. Al margen de la libre interpretación del artículo 203, el Tratado de la Unión Europea recoge la creación de un nuevo organismo de representatividad regional, el Comité de las Regiones, que entraría en funcionamiento en el año 1994.

Sin duda alguna, este Tratado supone un espaldarazo definitivo a las aspiraciones de las regiones de Europa que deseaban participar activamente en la política comunitaria. Se reconoce este derecho aunque con muchas salvedades, ya que en último término queda en manos de los responsables estatales delegar esa representación a sus respectivas entidades subestatales. El Comité de las Regiones, un organismo de representación en el que toman los dirigentes políticos de los territorios que conforman los estados, da respuesta en parte a las demandas de estos grupos y entidades aunque solo en parte, ya que únicamente tienen capacidad consultiva, pero no pueden tomar decisiones con obligaciones legislativas, carece de otro tipo de competencias.

Antes de la puesta en marcha del Comité de las Regiones, en el ámbito europeo ya se habían dado importantes pasos para potenciar

el asociacionismo y la colaboración transfronteriza entre las regiones del centro y del norte de Europa en la década de los 70. Las regiones con competencias legislativas tuvieron más facilidades para incrementar los acuerdos y la representatividad en las instituciones europeas, ya que contaban más margen maniobra.

Después de repasar los pasos que se han dado en el seno de las instituciones europeas para potenciar el papel y el reconocimiento de las regiones, cabe destacar que esta política se ha visto entorpecida en muchas ocasiones por las distintas visiones que los estados y partidos políticos tienen de Europa en cuanto a estructura organizativa, especialmente en los últimos años con la ampliación de la UE a los países del Este de Europa. Como los 27 estados miembros de la Unión Europea no tienen el mismo nivel de descentralización, resulta muy complicado que se dé un consenso unánime para conseguir avances en el terreno de la representatividad regional. Los intereses de estados federales como Alemania, Bélgica y Austria, y de cuasi federales como España, no tiene nada que ver con estados centralistas como el francés o el portugués.