

GISS

NOTICIAS

Nº 117

Octubre de 1994

AÑO X (Segunda Época)

de la

UNIÓN EUROPEA

El Comité de las Regiones

Nombramiento de sus miembros

Derecho Penal y Derecho Comunitario

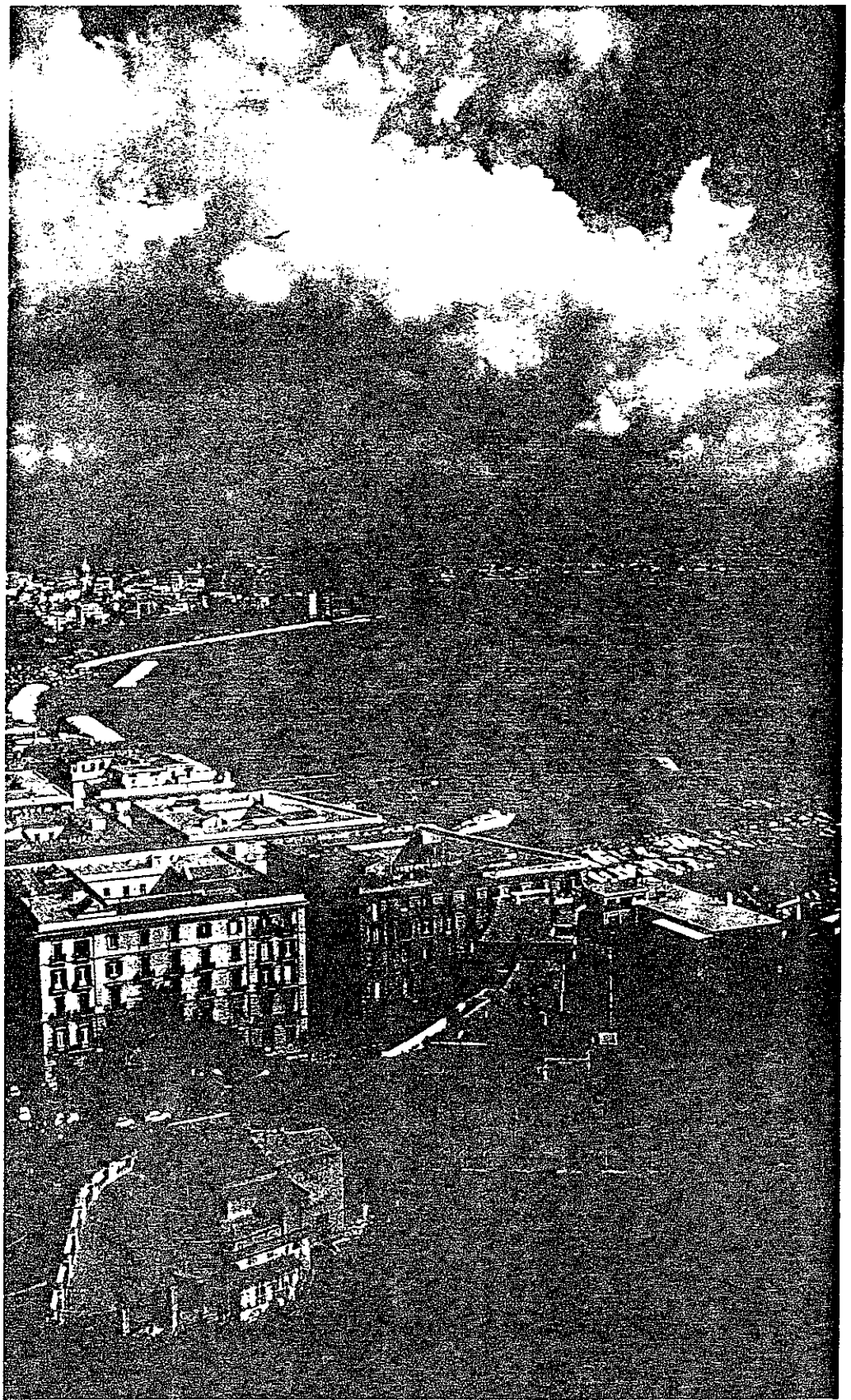
La devolución de ingresos indebidos

Medio ambiente y fiscalidad

La competencia común sobre relaciones exteriores

La publicidad y el IVA

Doctrina del Tribunal de Justicia



El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones: el caso español

por Araceli Mangas Martín

Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca.

Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario.

Directora de la Revista de Instituciones Europeas



Introducción

El Gobierno español ha presentado al Consejo de la Unión Europea una propuesta para el nombramiento de los 21 miembros titulares españoles (más otros 21 suplentes) en el Comité de las Regiones en la que atribuye

— 17 puestos y sus correspondientes suplentes a “entes regionales” (Comunidades Autónomas) y

— 4 puestos de titulares y sus correspondientes suplentes a “entes locales”.

Por otra parte, el Gobierno español presentó al Consejo de la Unión una propuesta para el nombramiento de los miembros españoles del Comité de las Regiones, en la que *nueve* miembros suplentes en representación de los entes regionales *no reúnen el carácter de representantes electos*.

Ante esta situación la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) decidió presentar un escrito de denuncia (1) el 15 de diciembre de 1993 ante la Comisión de las Comunidades Europeas, por ser la Institución a la que se confía la misión de velar por la aplicación de los Tratados, así como las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de los mismos (art. 155 TCE). La FEMP ha solicitado la intervención de la Comisión para que garantice una composición, conforme a Derecho, del Comité de las Regiones, y, a tal fin, la Comisión lleve a cabo las actuaciones necesarias encaminadas a la apertura de un procedimiento por infracción (art. 169 TCE) contra el Reino de España, o a incoar un recurso de nulidad (art. 173 TCE) contra el acto del Consejo, en el caso de que se consolidara la infracción originada por la propuesta del Gobierno español, por el que se nombrara a los propuestos por éste como miembros titulares y suplentes por España.

También hay que señalar que la propuesta hecha por el Gobierno español se basa fielmente en los nombres de titulares y suplentes presentados por cada una de las 17 Comunidades Autónomas y en los cuatro propuestos por la FEMP.

I. El reparto numérico de los miembros españoles en el Comité de las Regiones

En varios Estados miembros (Bélgica, Alemania y España) se intuía que podía haber cierta tensión en el

(1) La Asamblea General Extraordinaria de la FEMP aprobó, el día 6 de noviembre de 1993 en la ciudad de La Coruña, una Resolución acordando impugnar ese nombramiento.

reparto de los escaños en el Comité de las Regiones. Algunas regiones españolas estimaban que los municipios no deberían estar representados, salvo en el caso de Estados sin estructuras regionales. Esa posición está impregnada de la convicción de que sólo las regiones —especialmente algunas regiones— son portadoras, en monopolio, de la identidad de los pueblos.

Es verdad que la atribución del ejercicio de competencias a las Comunidades Europeas afecta más a las Comunidades Autónomas que a los municipios y provincias. Esta idea es la que me llevó, en otro lugar, a defender la propuesta de distribución de 17 puestos para las Comunidades Autónomas y 4 para los municipios (2); ahora bien, es cierto que también sugería una ponderación de este reparto teniendo en cuenta que cuatro autonomías son uniprovinciales y que bien pudiera haberse reequilibrado este reparto con nombramientos más acordes con los derechos de los municipios y provincias.

1.1. Los límites al poder discrecional del Estado miembro y, en su caso, del Consejo.

A) *Las previsiones imperativas del artículo 198.A TCE.*

El artículo 198.A TCE crea “un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales”. El Tratado prevé una asignación global de miembros por cada Estado (21 para España) y una indicación específica dual (“entes regionales y locales”) de la calidad o representatividad del cupo nacional.

Esa designación de la dual representatividad no puede alterar el indeclinable derecho de autoorganización político-jurídica de cada Estado miembro (principio de la identidad nacional que ha de respetar la Unión Europea, artículo F.1 del TUE). En efecto, si un Estado miembro no está estructurado en regiones —o niveles asimilados— no puede verse obligado a proponer representantes regionales y la propuesta recaerá en los entes locales.

Por el contrario, si un Estado miembro está organizado mediante entes regionales y locales, en la propuesta nacional y en la posterior Decisión del Consejo de la Unión se ha de tener en cuenta la vinculación de la representatividad de los nombrados, por igual, con los entes regionales y con los entes locales.

En este caso, el Estado miembro no tiene alternativa y tiene una obligación de resultado en el trato equitativo entre los entes locales y regionales.

(2) Esta era mi posición en mi trabajo “Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea”, en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 192-195.

España debió haber elaborado su propuesta conforme a ese criterio equitativo.

Por su parte, el Consejo de la Unión, antes de decidir el nombramiento, debe examinar la compatibilidad de la propuesta con el efecto útil del artículo 198.A TCE. El principio del efecto útil, al que en tantas ocasiones se ha referido el Tribunal de Justicia como método de interpretación de las normas comunitarias, conduce a rechazar cualquier interpretación de los tratados que haga perder, debilitar o limitar su utilidad, inclinándose por una interpretación que les dé un significado actual.

El Consejo no está vinculado automáticamente a la propuesta, pues debiendo responder de sus actos ante el Tribunal de Justicia debe examinar, previamente a la decisión, si la propuesta de España se ajusta a la composición dual del Comité, habida cuenta que España está estructurada en entes regionales y locales.

Este es uno de los límites que se deducen del artículo 198.A TCE al poder discrecional de propuesta de los Estados y, posteriormente, de nombramiento por el Consejo de la Unión. Este límite es bifronte: debe respetar la paritaria previsión comunitaria y constitucional.

B) *El respeto a los principios de identidad nacional y de autonomía institucional y procedimental.*

Como no podía ser de otra forma, esta materia está regida, en íntima relación con el principio de autoorganización o de identidad nacional antes aludido, por el principio de autonomía institucional y procedimental al que el Tribunal de Justicia se ha referido en numerosas ocasiones afirmando que cada Estado miembro tiene la obligación de adoptar “*en el respeto de las formas y procedimientos del Derecho nacional*” (o “*en el marco de su ordenamiento jurídico nacional*”) todas las medidas necesarias a fin de garantizar el pleno efecto (o efecto útil) del Derecho comunitario (3).

Desde la perspectiva jurisprudencial interna, el Tribunal Constitucional español ha declarado reiteradamente que “la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos supranacionales no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas al ordenamiento interno cuando actúan cumpliendo obligaciones adquiridas frente a tales organismos, pues también en estos casos siguen siendo poder público que está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico español (art. 9.1 de la Constitución)” (4).

(3) TJCE, 11-2-1971, Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor, 39/70; 10-4-1984, Von Colson y Kamann, 14/83; en un concreto recurso de nulidad planteado por pesqueros españoles, el TJCE se refirió al concreto deber de las “*autoridades españolas*” de aplicar las normas comunitarias “según las normas del derecho nacional”, 26-4-1988, APESCO).
(4) STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4.

Y, en consecuencia, dado que España, "se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas" y "Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses" (art. 137 de la Constitución Española —Título VIII—), la adecuada y equilibrada representación de España en el Comité de las Regiones debe tender a ser paritaria entre las Comunidades Autónomas, por un lado, y los municipios y provincias, por otro.

Para la propuesta y, en su caso, el nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones, cuya vocación y finalidad es institucionalizar la presencia de la organización territorial peculiar de cada uno de sus Estados miembros, se debe tener en cuenta la organización territorial establecida en la Constitución Española.

Igualmente, el poder discrecional del Estado en su propuesta y del Consejo, después, en su nombramiento encuentra un límite en la propia referencia expresa a los "entes regionales y locales" sin que el precepto en cuestión haga especial énfasis en uno u otro nivel territorial.

1.2. La analogía con el Comité Económico y Social y el principio de representación adecuada.

Llaman la atención, por la analogía evidente en su estructura organizativa y funcional, los criterios seguidos para el nombramiento de los miembros del Comité Económico y Social y la designación de categorías socio-económicas previstas en el artículo 193 TCE y la obligación del Consejo de "garantizar una representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social"

El Tribunal de Justicia ha confirmado que, si bien el artículo 195 TCE "confiere al Consejo un amplio poder de apreciación", las categorías de la vida económica y social —designadas en el artículo 193 TCE— tienen garantizada una representación "imperativa" y "adecuada" (5).

Dado que el Comité de las Regiones se ha calcado en la forma del CES, debe tenerse en cuenta el mismo criterio de "representación adecuada", es decir, proporcionada (según el significado reconocido por los Diccionarios más autorizados de la Lengua española, incluido el de la Real Academia de la Lengua) para el nombramiento de los miembros españoles de los entes regionales y locales.

1.3. La relación entre representación adecuada y representación directa.

El principio de representación adecuada de los entes regionales y de los entes locales no puede ser

(5) TJCE, 30-6-1988, Confederazione Italiana Dirigenti di Azienda, 297/86.

distorsionado por el hecho de que en España los entes locales se han articulado en torno a una entidad asociativa, como es la FEMP, que los representa en su conjunto, a diferencia de las Comunidades Autónomas, que por razones que no vienen al caso, no han creado una asociación que las represente.

Además, no se puede penalizar a los entes locales españoles por haber logrado una amplia plataforma de colaboración, reduciendo la representación de los entes locales españoles a 4 miembros en el Comité de las Regiones y privilegiando a las CCAA con una desproporcionada presencia de 17 miembros.

Como demostraré ampliamente en el punto II.2 de este artículo, los miembros del Comité de las Regiones han de tener una representación *directa* de los entes regionales y locales, a diferencia del Consejo consultivo de las colectividades regionales y locales (6), cuyos miembros *se proponen por federaciones o entidades asociativas*.

Luego no hay fundamento jurídico para la reducción de los miembros españoles representantes de los entes locales, pues ello implicaría desconocer la composición y la representatividad precisa que exige el artículo 198.A TCE.

En una interpelación de un parlamentario español a la Comisión misma, ésta responde que "si bien corresponde a cada Estado miembro hacer las propuestas que considere adecuadas, la Comisión considera que los Estados miembros deberían tener en cuenta la necesidad de velar por una *representación equilibrada* de los entes regionales y locales" (7).

Por ello, es irrelevante que la propuesta gubernamental incluya al Presidente de la FEMP por que si éste puede ser miembro del Comité de las Regiones no es por ser Presidente de la FEMP, sino por ser Alcalde de La Coruña. O el hecho de que incluya al Presidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, pues si éste puede ser miembro del Comité de las Regiones es porque es Alcalde de Barcelona, debiendo ambos representar y defender los intereses de los entes locales españoles en el Comité de las Regiones, por ser ésa la calidad determinante exigida por el Tratado.

Igualmente, el Gobierno español no puede justificar la violación de la equidad que exige el artículo 198.A TCE, por el hecho de que en el Comité de las Regiones algunos Estados miembros, sin estructura regional, sólo propondrán a representantes locales, de modo que se restablecería así —en su opinión— la equidad sacrificada por España y se podrá hacer llegar la voz de las entidades locales europeas.

(6) Decisión de la Comisión de 24-6-1988, DOCE C 247, de 6-9-1988.

(7) Pregunta n.º 72, Debates PE, n.º 3-426/233, de 20-1-1993.

Es inadmisiblemente jurídicamente que el Gobierno español y, en su caso, el Consejo de la Unión *endose la representación de los entes locales españoles a los entes locales de otros Estados miembros.*

1.4. El principio de subsidiariedad y su incontrovertible realización en la vida local.

Finalmente, la propuesta española y, en su caso, el nombramiento por el Consejo distorsionan el principio de subsidiariedad, cuya finalidad es proteger "una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos", "de acuerdo con el principio de subsidiariedad" (art. A y undécimo párrafo del Preámbulo del TUE).

Precisamente, la creación del Comité de las Regiones constituye, en la Unión Europea, la dimensión institucional del principio de subsidiariedad. Mal se puede realizar este principio en el marco institucional si los entes locales de un Estado miembro, reconocidos como uno de sus pilares constitucionales, no tienen una representación adecuada y son intencionadamente marginados del proceso de la integración a fin de potenciar el centralismo emergente de las regiones.

Es una verdad común, confirmada por la realidad y el sentir cotidiano de la ciudadanía en cualquier parte del mundo, que la organización administrativa que más cerca está de los problemas de los ciudadanos y de su satisfacción y la que presta mayor atención a sus derechos es la organización municipal.

Buena prueba de que los Estados miembros son conscientes del papel que juegan los municipios y la organización provincial en el proceso de la integración europea es el hecho de que se haya reconocido en el artículo 8.B.1 del TCE el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida.

Habida cuenta que el principio de subsidiariedad se inserta y se define en el artículo 3.B TCE, dentro del "pilar comunitario", y, por ello, sometido al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia (art. L del TUE), el respeto a ese principio forma parte integrante de la legalidad de un acto comunitario.

El principio de subsidiariedad, en su doble dimensión legal de respeto al principio de atribución de competencias y al principio de proporcionalidad (Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, 11 y 12-12-1993), no se ha respetado en la propuesta gubernamental española y, en su caso, en la Decisión del Consejo, relativa a la composición del Comité de las Regiones.

II. La representatividad política de los miembros del Comité de las Regiones.

II.1. Los miembros españoles sin representatividad directa en el Comité de las Regiones.

En la propuesta gubernamental española figuran como suplentes de miembros titulares en representación de los entes regionales nueve personas que no son representantes electos y que, en modo alguno, pueden ser miembros suplentes del Comité. Se trata de los suplentes de los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Generalidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Baleares.

Todas esas personalidades son cargos administrativos (directores generales) o cargos políticos (consejeros o vicepresidentes *sin mandato popular*) y, por tanto, de *designación discrecional por la administración regional* y, por tanto, algunas CCAA y el Gobierno español parecen estimar que el Comité de las Regiones se compone de una suerte de "funcionarios en comisión de servicio".

Tales cargos administrativos o políticos están subordinados jerárquicamente a la autoridad que los ha nombrado (lo que les liga a un "*mandato imperativo*" —contrario al art. 198.A tercer párrafo TCE— en forma de instrucciones y riesgo de cese fulminante, sin ninguna relación directa de confianza con el cuerpo electoral regional y sin la "*absoluta independencia*" exigida por el artículo 198.A para ejercer la función del miembro del Comité de las Regiones "en interés general de la Comunidad". Ninguno de ellos tiene responsabilidad política individual ante una Asamblea regional.

En definitiva, esas nueve propuestas hacen perder el efecto útil de la representatividad del Comité y de su existencia misma.

II.2. El Comité de las Regiones como órgano dotado de representatividad política territorial.

A diferencia del *Consejo consultivo de las colectividades regionales y locales*, órgano consultivo exclusivamente de la Comisión, que carece de representatividad político-territorial, cuyos miembros son propuestos por asociaciones transeuropeas y cuya función consultiva se limita a la política regional y dependiente de la buena voluntad de la Comisión, el *Comité de las Regiones* es un órgano de naturaleza y finalidad jurídico-política por su estatuto orgánico, por su representatividad directa territorial de los entes subestatales y por su competencia material "universal" en todos los ámbitos de la Unión Europea (dictámenes preceptivos, más ámbitos del CES y dictámenes de propia iniciativa).

El artículo 198.A TCE establece que el Comité de las Regiones estará "compuesto por representantes de los entes regionales y locales". Es decir, representantes que hayan asumido, por mandato popular, responsabilidades directas en la formación de la voluntad de los entes regionales y locales. Justamente, porque esa voluntad regional y local es la que se quiere asociar al proceso de formación de la voluntad comunitaria y, a ello, debe cooperar el Comité de las Regiones.

El artículo 198.A TCE no alude en su composición ni a asociaciones intermedias ni a los órganos administrativos o personas de confianza de los entes regionales y locales.

La representatividad política directa es, pues, una exigencia implícita que se deduce del Capítulo 4 del Tratado (arts. 198.A a 198.C) y de las competencias consultivas que lo largo del Tratado se confían al Comité de las Regiones para asistir a la Comisión y al Consejo en la realización de las funciones asignadas a la Unión Europea (art. 4 TCE).

Los principios de la democracia y de la subsidiariedad, que han inspirado el Tratado de la Unión Europea, perderían su efecto *útil* si los miembros del Comité de las Regiones no fueran representantes surgidos de la esfera más próxima posible a los ciudadanos.

Pero, además, hay otras pruebas sobre la exigencia implícita del carácter de representantes electos de los entes regionales y locales en las Resoluciones del Parlamento Europeo y en los acuerdos del Senado español, además de ser la posición mayoritaria de la doctrina científica comunitaria.

II.3. El Comité de las Regiones y la democratización de la Unión Europea.

También avala la naturaleza política y su composición mediante miembros elegidos, la intención, unánime en todos los trabajos preparatorios de la Conferencia intergubernamental conducente al Tratado de la Unión Europea, de paliar el "déficit democrático" de la Unión, entre otros medios, por la creación de este Comité de las Regiones. El Consejo Europeo, en su sesión extraordinaria de Bruselas el 29-10-1992, ha confirmado que el Comité de las Regiones es una "exigencia democrática".

Esta intención era clara en los esfuerzos del propio Gobierno español (y del alemán) para favorecer su creación; también en Resoluciones del Parlamento Europeo, citadas infra (punto II.4), se confía en "lograr una mayor eficacia y un reforzamiento del control democrático de las políticas comunitarias" y, puesto que se integra en el proceso de la toma de decisiones de la Comunidad, contribuirá de este modo a disminuir el actual déficit democrático (Res. 23-4-1993).

Mal podrá cumplir tan delicada misión democratizadora el Comité de las Regiones, si la totalidad de sus miembros (titulares y suplentes) no tienen un mandato democrático.

II.4.A.) La posición del Parlamento Europeo.

El Parlamento Eurpeo ha insistido, desde el comienzo de sus trabajos preparatorios de la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política, en la necesidad de que el Comité de las Regiones estuviera compuesto expresamente por representantes *elegidos*: así, el Informe David Martín "sobre la Conferencia Intergubernamental en el contexto de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea" (8).

Con posterioridad a la adopción del Tratado de la Unión Europea, el Parlamento Europeo ha reiterado en su Resolución sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales de 7-4-1992, punto 2.i) que

"los miembros del Comité de las Regiones deben ser representantes de las colectividades regionales o locales democráticamente elegidos" y reprocha, en consecuencia, a la Conferencia Intergubernamental que no especificara ese carácter ineludible (9).

De nuevo, el Parlamento Europeo ha mostrado su preocupación por la burocratización del Comité de las Regiones en su Resolución de 23-4-1993, ante el temor de que algún Estado miembro, como ha sucedido en el caso español, y lo que es más grave algunas Comunidades Autónomas, consideren a los miembros del Comité de las Regiones "como funcionarios en comisión de servicio", en palabras del propio PE; y, por ello, en el punto 4 considera esencial

"— que se garantice que sus miembros, tanto titulares como suplentes, sean cargos electos de rango inmediatamente inferior al estatal y/o que dispongan de una legitimidad democrática directa ante una asamblea regional o local" (10). Lo reitera con las mismas palabras en la reciente Res. de 18-11-1993 (11).

Por otra parte, determinados diputados al PE han hecho interpelaciones relativas al Comité de las Regiones en las que el Consejo, si bien reconoce el margen de discrecionalidad de que gozan los Estados miembros en su propuesta, estima que los candidatos deberán ser

(8) Doc. A3-281/90, Resolución de 22-11-1990 (DOCE C 324, de 24-12-1990).

(9) DOCE C125, de 18-5-1992.

(10) DOCE C 150/329, de 31-5-1993.

(11) Aún no publicada en el DOCE, PE.176.644, A3-0325/93.

“aptos para representar adecuadamente a los entes regionales y locales” (12).

B) *La posición del Senado español.*


En el orden constitucional interno, también el Senado español, mediante una Moción ante el Pleno, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y la Coalición Canaria, ha acordado instar

“al Gobierno para que la propuesta a presentar por el Reino de España al Consejo de las Comunidades Europeas... se ajuste a los siguientes criterios:

1. Los miembros que se propongan, titulares y suplentes, deberán tener la condición de electos o de responsables políticamente ante un órgano representativo” (13).

* * *

El Comité de las Regiones ha nacido bajo el signo de la contradicción. La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) solicitó su creación con las características básicas plasmadas en el Tratado de la Unión Europea; sin embargo, una vez que han logrado su reivindicación muchas regiones se estiman insatisfechas con el mismo, al tiempo que tratan de copar todos los puestos de representación y, sin embargo, como en el caso español, desdeñan su carácter político y proponen al Gobierno a funcionarios de libre designación como miembros suplentes.

Por ello, merece reflexionar sobre el papel que cumplen los municipios en el estadio actual de la integración europea y en la reacomodación de los poderes en el interior de los Estados. Sobre todo en el servicio que prestan los municipios a la ciudadanía y los servicios que prestan las regiones, porque si las regiones han logrado situar el poder central en sus justas proporciones, los municipios no se han liberado del centralismo; solamente que el centralismo estatal ha sido sustituido por el  centralismo regional.

(12) Pregunta escrita n.º 1154/92 al Consejo, DOCE C 32/10, de 4-2-1993; Pregunta escrita n.º 2903/92, DOCE C 81/18, de 22-3-1993).

(13) Senado, Diario de Sesiones, 20-10-1993.