

**REGIONES Y CIUDADES
ANTE LA UNIÓN EUROPEA**

**LA DECLARACIÓN DE AMSTERDAM
Y OTROS DOCUMENTOS.**

Número	Año	Título
1	1997	Regiones y ciudades ante la Unión Europea
2	1997	La Llei Municipal de Catalunya de 1934

De próxima aparición

- El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional.
- Nuevas orientaciones en políticas y gestión urbana.
- Ley italiana de 15.3.97, nº 59, *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Púbvlica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”*

© de la edición

Fundació Carles Pi i Sunyer
d'Estudis Autonòmics i Locals

Barcelona, mayo 1997

Dipósito legal nº.

Este primer número de la serie *Documents Pi i Sunyer* recoge diversos textos sobre un tema de especial actualidad: el papel de las regiones y de las ciudades en la Unión Europea y ante la Unión Europea. Con esta publicación, la Fundación Pi i Sunyer desea difundir entre los gobiernos locales y regionales y entre los investigadores que trabajan en estos ámbitos un conjunto de materiales para la reflexión y el debate.

Entre ellos sobresale la *Declaración de Amsterdam*, aprobada el pasado 16 mayo en la Primera Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, una reunión sin precedentes con la asistencia de más de 260 presidentes de Región y alcaldes, reunidos para presentar una postura común ante la Conferencia Intergubernamental que culminará el proceso de revisión del Tratado de Maastrich, marco para la construcción de la Unión Europea en el umbral del siglo XXI. Se recoge también el discurso de Pasqual Maragall, presidente del Comité de las Regiones, en la clausura de la cumbre, así como el informe elaborado por este comité para la Conferencia Intergubernamental

Este documento incluye asimismo un texto divulgativo sobre el Comité de las Regiones y un conjunto de textos publicados en el *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996* sobre el Comité de las Regiones, sobre la Asamblea de las Regiones de Europa y sobre el punto de vista de las regiones ante la reforma de los Tratados de la Unión.

Agradecemos la colaboración del Comité de las Regiones y la de los autores para la publicación de estos textos.

Mayo de 1997

CONTENIDOS

Introducción al Comité de las Regiones	7
1. Creación del Comité de las Regiones.....	9
2. Aconsejar desde el punto de vista local y regional.	9
3. El proceso de toma de decisiones de la Comunidad: Una versión simplificada.....	10
4. Organización de los trabajos del Comité de las Regiones.....	11
5. La Mesa.	11
6. Organización territorial en los Estados miembros.....	12
Informe del Comité de las Regiones a la Conferencia Intergubernamental ..	13
Declaración Parlamento Europeo/ Comité de las regiones	15
Declaración de Amsterdam.....	17
Discurso de Clausura de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades. <i>Pasqual Maragall</i>	
El Comité de las Regiones, órgano de participación regional y local en la Unión Europea, <i>Pasqual Maragall</i>	21
Las negociaciones sobre la reforma de los Tratados constitutivos de la Unión y las Comunidades Autónomas: aspectos principales desde el punto de vista de las regiones, <i>Ramón Torrent Macau</i>.	26
1. Presentación	28
2. El contenido del documento "Líneas generales de un proyecto de revisión de los tratados"	29
3. La reforma de los tratados desde la perspectiva de las regiones.....	37
4. La utilización adecuada del principio de subsidiariedad por parte de las regiones.....	44
La contribución de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) al desarrollo de las acciones internacionales de las Comunidades Autónomas, <i>Susana Beltrán y Joan Lluís Piñol</i>	51
1. Consideraciones previas.....	53
2. Presentación de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE).....	53
3. Marco jurídico de la ARE	55
4. Marco jurídico de las acciones que llevan a cabo las Comunidades Autónomas en la ARE	60
5. Contribución de la ARE al desarrollo de las acciones internacionales de las Comunidades Autónomas	65
6. Consideraciones finales	66

INTRODUCCIÓN AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Fuente: Folleto publicado por el Comité de las Regiones.

1. Creación del Comité de las Regiones.

El Comité de las Regiones (CDR) es una asamblea consultiva de la Unión Europea, compuesta por 222 representantes de los entes locales y regionales. El Comité celebró su primer Pleno en el mes de marzo de 1994, tras haber sido instituido por el Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor en el mes de noviembre de 1993.

La creación de la asamblea responde a la necesidad de que los poderes públicos más cercanos a los ciudadanos –como, por ejemplo, los alcaldes, los concejales de ayuntamientos y municipios, y los presidentes regionales– sean consultados sobre las propuestas de la Unión Europea (EU) que les atañen directamente, sobre todo cuando dichos poderes tengan la responsabilidad de poner en práctica estas políticas, una vez que hayan sido adoptadas.

El objetivo del Comité de las Regiones consiste en defender el principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones deberán ser tomadas por el nivel más bajo de autoridad que sea capaz de actuar con eficacia. Esto significa que la Unión sólo debería adoptar medidas que no puedan ser aplicadas de manera suficiente por los Estados miembros, y que éstos deberían permitir que los entes locales y regionales actúen siempre que puedan hacerlos con mayor eficacia. Los miembros CDR tienen la responsabilidad de dar a conocer su punto de vista sobre las propuestas de la Unión a las demás instituciones europeas, y de informar a los ciudadanos de sus circunscripciones.

2. Aconsejar desde el punto de vista local y regional.

Según el Tratado, el Comité de las Regiones debe ser consultado por la Comisión Europea o el Consejo sobre cinco ámbitos de política que inciden de forma directa en las responsabilidades de los entes locales y regionales. Estos ámbitos son:

- cohesión económica y social (incluyendo los Fondos estructurales);
- transporte transeuropeo, telecomunicaciones y redes de las infraestructuras de la energía;
- salud pública;
- educación y juventud;
- cultura.

A modo de ejemplo, el Comité ha aprobado dictámenes sobre la lucha contra el SIDA y el cáncer, el desarrollo de las telecomunicaciones y las redes de transportes, y el apoyo al acceso a la educación a los largo de toda la vida.

El Comité podrá ser consultado por el Consejo y la Comisión sobre otros ámbitos que conciernan a las autoridades territoriales como, por ejemplo, el derecho de los ciudadanos de la UE a votar en elecciones locales en el Estado miembro en el que residan. El Comité de

las Regiones puede adoptar dictámenes por propia iniciativa sobre otros asuntos como la agricultura, la protección del medio ambiente y la política urbana. Estos dictámenes son remitidos a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo.

La mayoría de los dictámenes del Comité suele contener alguna referencia a la necesidad de que los entes locales y regionales desempeñen un importante papel en la definición, la gestión y la evaluación de las políticas comunitarias que les afectan.

3. El proceso de toma de decisiones de la Comunidad: Una versión simplificada.

4. Organización de los trabajos del Comité de las Regiones.

El Comité está compuesto por 222 miembros titulares y un mismo número de miembros suplentes. Los miembros son elegidos por los Estados miembros y nombrados oficialmente por el Consejo de Ministros para cumplir mandatos renovables de cuatro años. Además, participan en los trabajos de ocho comisiones especializadas y cuatro subcomisiones, que son responsables de la elaboración de los dictámenes del CDR.

Comisión 1	Desarrollo Regional, Desarrollo Económico y Hacienda Local y Regional. Subcomisión: Hacienda Local y Regional.
Comisión 2	Ordenación del Entorno, Agricultura, Caza, Pesca, Bosques, Mar y Montaña. Subcomisión: Turismo y Espacio Rural.
Comisión 3	Transportes y Redes de Comunicaciones. Subcomisión: Telecomunicaciones.
Comisión 4	Política Urbana.
Comisión 5	Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Energía.
Comisión 6	Educación y Formación Personal.
Comisión 7	Europa de los Ciudadanos, Investigación, Cultura, Juventud y Consumidores. Subcomisión: Juventud y Deportes.
Comisión 8	Política Social, Sanidad y Cohesión Económica y Social.

Se ha creado una Comisión especial de Asuntos Institucionales con el fin de definir la postura del CDR en relación con la reforma política e institucional de la Unión Europea.

5. La Mesa.

La Mesa, que organiza el trabajo del CDR y sus comisiones, está compuesta por 36 miembros, entre ellos, el Presidente, un vicepresidente primero y un vicepresidente de cada uno de los quince Estados miembros. Todos son elegidos por la asamblea para ejercer un mandato de dos años. El Secretario General es el responsable de la administración del Comité.

6. Organización territorial en los Estados miembros.

ALEMANIA

16 “länder” (Estados federados)
444 distritos (incluyendo 115 distritos urbanos)
14.727 municipios

51 prefecturas
359 municipios urbanos
5.562 municipios rurales

AUSTRIA

9 “länder” (Estados federados)
99 distritos (incluyendo 15 ciudades)
2.347 municipios

BÉLGICA

3 regiones
3 comunidades (entidades federadas)
10 provincias
589 ayuntamientos

IRLANDA

4 provincias
8 autoridades regionales
29 juntas regionales
5 grandes corporaciones municipales
83 municipios

DINAMARCA

14 distritos
277 municipios

ITALIA

20 regiones
102 provincias
8.097 municipios

ESPAÑA

17 regiones
50 provincias
8.098 municipios

LUXEMBURGO

3 distritos
118 municipios

FINLANDIA

19 asociaciones de provincias
1 Gobierno de la provincia autónoma de land
455 municipios
12 regiones administrativas (11+ land)

PAÍSES BAJOS

12 provincias
633 autoridades municipales

FRANCIA

26 regiones
100 departamentos
36.547 municipios

PORTUGAL

2 regiones autónomas
18 distritos
305 municipios

GRECIA

13 regiones

SUECIA

24 condados
23 consejos regionales
288 municipios

REINO UNIDO

Inglaterra

35 municipios no metropolitanos

36 municipios metropolitanos

32 municipios londinenses

274 consejos de distrito

14 consejos unitarios

País de Gales

22 consejos unitarios

Escocia

32 consejos unitarios

Irlanda del Norte

26 consejos de distrito

9 juntas regionales

Pendiente de modificación.

Cifras válidas a partir de 1/1/97.

**INFORME DEL COMITÉ DE LAS REGIONES A LA
CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL**

DECLARACIÓN
PARLAMENTO EUROPEO/ COMITÉ DE LAS REGIONES

DECLARACIÓN DE AMSTERDAM

**DISCURSO DE CLAUSURA DE LA CUMBRE EUROPEA DE
REGIONES Y CIUDADES**

Pasqual Maragall
President del Comité de les Regions

**EL COMITÉ DE LAS REGIONES, ÓRGANO DE
PARTICIPACIÓN REGIONAL Y LOCAL EN LA UNIÓN
EUROPEA,**

Pasqual Maragall

Presidente del Comité de las Regiones

En marzo de 1994 se constituyó en Bruselas el Comité de las Regiones, compuesto actualmente por 222 miembros titulares, representantes de los entes regionales y locales de la Unión Europea, así como un número igual de suplentes. Por primera vez, los poderes territoriales pueden participar institucionalmente en la construcción europea, cierto que todavía desde la modesta función de un órgano consultivo, pero su presencia en el proceso decisorio comunitario ha sido reconocida, y eso es lo que importa inicialmente. El Comité de las Regiones irá a más, se deduce ya de la dinámica que muestra en el corto espacio de tiempo de su existencia, y, en todo caso, el Tratado de la Unión Europea no ofrece dudas sobre su destino manifiesto. El preámbulo del Tratado al enunciar el principio instituyente 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*" está apostando a favor de un órgano institucional cuyos miembros pueden invocar, no exclusivamente, ni excluyentemente, pero sí legítimamente una innegable proximidad al ciudadano.

En su calidad de representantes territoriales elegidos democráticamente, los miembros del Comité de las Regiones, nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de los respectivos Estados, por un período de cuatro años, ejercen su función interpretando un doble papel: de un lado, defienden los intereses de los ciudadanos europeos en cuanto ciudadanos de territorios concretos, regiones y ciudades, fundamentalmente, en el proceso de elaboración de las políticas comunitarias; y, de otro lado, transmiten con regularidad a esos mismos ciudadanos el conocimiento de los actos relativos a la Unión Europea, contribuyendo de este modo a acercar las instituciones comunitarias a los ciudadanos europeos. Y es que los miembros del Comité, gobernantes y diputados territoriales, están en las mejores condiciones para explicar la construcción europea, para difundir hacia abajo lo que se hace por los ciudadanos en el nivel europeo, ayudando así a paliar el déficit de explicación que padece la construcción europea, más grave tal vez que el mismo déficit democrático..

La creación *ex novo* del Comité de las Regiones obligó a una improvisación reglamentaria que ahora, después de la experiencia de tres años de funcionamiento, la práctica permite ir corrigiendo mediante interpretaciones de la norma en los casos que esta técnica sea suficiente, o previendo la revisión del texto hacia el final del primer mandato, en enero de 1998, cuando resulte insuficiente. Si bien, la estructura propiamente dicha del Comité reproduce el sistema orgánico clásico y de probada eficacia de las instituciones comunitarias e internacionales en general: un Pleno, una Mesa y unas comisiones de trabajo, junto con una presidencia y una secretaria general.

Indudablemente, es el Pleno el órgano de mayor relevancia política, y no sólo por sus superiores facultades reglamentarias, sino porque reúne en asamblea a los poderes regionales y locales de la Unión Europea. Impresiona ver la sala del Comité de las Regiones en el Espacio Leopold del Parlamento Europeo en Bruselas. Con una participación media de miembros en las 16 sesiones celebradas hasta enero de 1997 del 82%, lo más significativo del poder territorial de la Unión se encuentra allí. Por ejemplo, desde los presidentes de las regiones de Flandes, Lombardía, Andalucía, Baviera, Baja Austria, Madeira, hasta los alcaldes de Atenas, Roma, Barcelona, Lisboa, Rotterdam, pasando por los presidentes de los

consejos de Picardía y Provenza, los condados de Estocolmo, de Typperary y Galway, de Lancashire y Suffolk, las provincias de Grominguen y Limburg, etc.

El Comité de las Regiones aprueba los dictámenes, resoluciones e informes en el Pleno; por tanto la voluntad consultiva del Comité se manifiesta a través de este órgano principal, que cumple así la función que le asigna el Reglamento en conformidad con el Tratado. Pero, cada día más el Pleno se configura como un lugar de debate privilegiado en el que se puede anticipar y facilitar el debate en el Consejo -este ha sido, entre otros, el caso del dictamen sobre la *"Proposición de Reglamento del Consejo relativa a la reforma de la organización común del mercado vitivinícola"*, cuyo ponente fue el presidente de la Junta de Extremadura, Juan Carlos Rodríguez Ibarra-, y como un foro para presencias de la alta política en el que los representantes de los territorios entran en diálogo con las autoridades de las otras instituciones comunitarias y con los representantes de las instancias estatales. Por la Asamblea del Comité de las Regiones pasan con frecuencia los miembros de la Comisión Europea, se ha escuchado en más de una ocasión a sus presidentes Jacques Delors y Jacques Santer y se ha recibido a los presidentes del Parlamento Europeo Egon Klepsch y Klaus Hänsch, así como a ministros de asuntos exteriores y de asuntos europeos y a antiguos ministros de relevante personalidad como Lady Williams y Simone Veil. Y en enero de 1997 la Asamblea del Comité fue honrada con la presencia del presidente de la República de Portugal, Jorge Sampaio, él mismo antiguo miembro titular del Comité de las Regiones durante cerca de dos años.

La elaboración de dictámenes del Comité de las Regiones ha alcanzado una velocidad de crucero aceptable que incluso no conviene acelerar, puesto que el Comité celebra un número reducido de sesiones plenarias, hasta ahora no más de cinco al año -en enero, marzo, junio, septiembre y noviembre- y, además, el carácter de sus dictámenes ha de ser eminentemente político, es decir, requiere la visión directa y la participación personal de sus miembros, que se manifiestan en su condición de representantes de los poderes regionales y locales. De los 125 dictámenes elaborados entre marzo de 1994 y enero de 1997, y que se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 67 son obligatorios y facultativos y 58 son de propia iniciativa, facultad esta última de gran importancia, otorgada por el Tratado, que permite al Comité de las Regiones una defensa espontánea de los intereses que representa.

Entre las materias tratadas en los dictámenes del Comité, que se pueden destacar por su repercusión general cabe citar la ordenación del territorio (Europa 2000 plus), la reforma de la PAC, la reforma del mercado vitivinícola, las consecuencias de la sequía, la cohesión económica y social, los fondos estructurales, la cooperación transfronteriza, las redes transeuropeas, la educación y la formación, la salud y la sociedad de la información. Y entre los asuntos que han merecido especial atención en los trabajos y actividades complementarias del Comité de las Regiones figura el principio de subsidiariedad, que es entendido por la opinión sentada ya por el Comité no como un principio jurídico cerrado y formal o meramente interpretativo, sino como un criterio político, basado en la proximidad al ciudadano y a los problemas y complementado por los principios de eficacia, justicia o equidad y lealtad

institucional o responsabilidad. Las excepciones al mismo deben ser probadas por los niveles de gobierno más alejados y no por los más próximos.

Otra de las preocupaciones del Comité de las Regiones en sintonía con la preocupación de los ciudadanos -el Comité quiere permanecer siempre muy "pegado al terreno", es decir, a los territorios de los cuales proceden sus miembros- es la creación de empleo. Siguiendo la propuesta del presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, de crear un pacto de confianza para impulsar la creación de empleo, el Comité de las Regiones pasó a la acción de inmediato, organizando durante el Pleno de noviembre de 1966 el primer "Foro de pactos regionales y locales para el empleo". Casi 40 expositores presentaron ejemplos concretos e innovadores de acciones que han llevado a cabo los gobiernos regionales de la Unión para estimular el empleo, creando así una oportunidad para el intercambio de experiencias y conocimientos. Esa es la ventaja de la diversidad territorial que se encuentra en el Comité, prácticamente todas las situaciones son conocidas como propias por los distintos miembros, desde situaciones locales de pleno empleo hasta tasas de desocupación cercanas al 40%. Ese conocimiento mutuo, directo y global, sin el Estado como intermediario, se da por primera vez en el ámbito europeo con la existencia del Comité de las Regiones.

La cohesión económica y social en su vertiente de reequilibrio territorial constituye el otro campo de interés preferente del Comité de las Regiones. El mercado interno comunitario no avanzará, y, en consecuencia, tampoco la unión política, si las diferencias entre las regiones más favorecidas y las menos favorecidas no se reducen sensiblemente. Corregir los desequilibrios no es cosa de unos pocos años ni de unas nuevas "perspectivas financieras", sino la constancia de llamamientos a las instituciones comunitarias, a los gobiernos, a los decisores económicos, a las opiniones públicas, a fin de alertar sobre el más grave peligro que pende sobre la integración económica y política europea: los desequilibrios territoriales. Y, sobre todo, proponer soluciones desde la proximidad a los problemas y a los ciudadanos. Nuevamente, el Comité de las Regiones aparece como una de las instituciones capaces de enfrentarse a ese desafío. El Comité de las Regiones tiene la vocación natural de convertirse en el impulsor del reequilibrio territorial.

Cooperación interregional, cohesión económica y social, subsidiariedad y proximidad a los ciudadanos son los pilares sobre los que se apoya el Comité de las Regiones, como una garantía de exigencia de los ciudadanos europeos de sentirse más vecinos, más unidos, más protegidos y mejor servidos.

**LAS NEGOCIACIONES SOBRE LA REFORMA DE LOS
TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LA UNIÓN Y LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ASPECTOS PRINCIPALES
DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS REGIONES¹,**

Ramón Torrent Macau.

Director en el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea

Fuente: Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996

¹ Esta contribución refleja exclusivamente las opiniones personales del autor sin comprometer la posición de la institución en la cual trabaja.

1. Presentación

Esta contribución está dividida en tres partes que pueden leerse casi independientemente cada una de las otras

En la primera se expone de manera sintética el contenido del documento denominado "Líneas generales de un proyecto de revisión de los tratados" que la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y la Conferencia intergubernamental para la reforma de los tratados -CIG- ha sometido al Consejo Europeo de Dublín (diciembre 1996) cumpliendo así el encargo que había recibido en el Consejo Europeo de Florencia (junio 1996). Este documento, aun con todas sus limitaciones, permite hacerse una idea de los temas esenciales que están sobre la mesa de la Conferencia y que son objeto de discusión. Esta primera parte está dirigida sobre todo al lector no especializado en cuestiones relativas a la Unión Europea pero que tiene interés en conocer el contenido de las negociaciones en curso para la reforma de los tratados. Si la CIG finaliza sus trabajos, como está en principio previsto, en junio de 1997, la utilidad que para el lector puede tener esta primera parte será relativamente efímera: a partir de esa fecha será mucho más útil que dedique su tiempo a trabar conocimiento con los resultados finales de la Conferencia. Hay la posibilidad, no obstante, de que la CIG no pueda concluirse en la fecha prevista; en este caso, esta primera parte conservará su utilidad al menos durante todo el año 1997, tal como corresponde a una contribución a un Informe anual.

La segunda y la tercera de la contribución pueden presentar una utilidad más permanente. Se pretende con ellas contribuir a una reflexión sobre la manera más adecuada de enfocar, desde el punto de vista de las regiones, la evolución de la construcción europea.

En la segunda, los temas tratados por la Conferencia se analizan bajo la perspectiva de las regiones y de las competencias de sus instituciones de gobierno; el análisis es más detallado en el caso de aquellas cuestiones cuyo tratamiento en la Conferencia puede afectar directamente a la amplitud de estas competencias o de sus posibilidades de ejercicio.

La tercera parte es consagrada enteramente a la explicación de cuál debe o puede ser el enfoque adecuado para utilizar, desde las regiones, el principio de subsidiariedad. Esta explicación puede ser tanto más útil cuanto más definitivo resulte el fracaso del intento de manipular la proclamación de dicho principio en los tratados para modificar la distribución interna del poder dentro de los Estados miembros. Es una parte que puede reservar ciertas sorpresas para el lector y que, quizá por ello, puede resultar estimulante.

Para evitar confusiones en la comprensión de lo que sigue, debe recordarse de nuevo² que Unión Europea y Comunidad Europea³ coexisten (como también coexisten los tratados

² Cfr. mi contribución al precedente *Informe Pi i Sunyer*.

constitutivos de la Comunidad Europea -TCE- y el Tratado de la Unión Europea -TUE, tratado de Maastrich- que, entre otras cosas, modificó el TCE). La Unión no tiene personalidad jurídica ni competencias propias; constituye tan solo el marco político e institucional único donde se ejercen las competencias, exclusivas o no exclusivas, de la Comunidad Europea así como ciertas competencias de los Estados miembros actuando colectivamente (competencias, en particular, en materia de Política exterior y de seguridad común -PESC- y de Justicia y asuntos de interior -JAI- regulados respectivamente en los títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea⁴). La coherencia de este marco único está garantizada, en principio, por la existencia de un sistema institucional también único cuya clave de bóveda es el Consejo de la Unión Europea, institución capaz de adoptar actos con valor jurídico obligatorio tanto en los ámbitos de competencia de la Comunidad como en aquellos de competencia de los Estados miembros.

2. El contenido del documento "Líneas generales de un proyecto de revisión de los tratados"

A. Estructura general del documento

El documento de la Presidencia está dividido en tres partes. La primera es la fundamental y, con mucho, la más extensa (páginas 9 a 131 de las 140 páginas de que consta el documento); está dividida en cinco secciones (subdivididas cada una en capítulos) que tratan de los aspectos generales de la reforma de los tratados. La segunda describe las propuestas que, sobre temas muy específicos, han presentado a la Conferencia distintos Estados miembros. La tercera se refiere brevemente al problema de la simplificación (o codificación o refundición) de los diferentes tratados en base a los cuales se ha desarrollado

³ En el texto de esta contribución, la expresión "Comunidad Europea" debe entenderse como abarcando las tres Comunidades: la Comunidad Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

⁴ Los ámbitos PESC y JAI cubiertos por los títulos V y VI del TUE no son los únicos ámbitos en que los Estados miembros ejercen colectivamente sus competencias en el seno de la Unión. Lo hacen también normalmente (aunque no estén obligados a ello por los tratados) cuando participan conjuntamente con la Comunidad en una organización o acuerdo internacional ; los casos más significativos son los de la Organización Mundial del Comercio en el campo de las relaciones multilaterales y los de los acuerdos "europeos" en el campo de las relaciones bilaterales. Este ejercicio colectivo de las competencias nacionales, especialmente en el terreno económico, dentro del sistema institucional de la Unión está adquiriendo, en la práctica, mucha mayor relevancia e importancia para los ciudadanos y los operadores económicos que aquel previsto por los títulos V y VI del TUE en los ámbitos PESC y JAI. A pesar de ello, es sistemáticamente olvidado no sólo en los manuales y textos de divulgación sino también en la literatura especializada.

por etapas sucesivas el proceso de construcción de las Comunidades y de la Unión europea; carece de interés para los objetivos de esta contribución⁵.

B. Primera parte del documento: aspectos generales de la reforma de los tratados

Sección 1ª: un espacio de libertad, de seguridad y de justicia

La primera sección tiene un objeto doble: el primero (tratado en el capítulo 1) es el de reforzar y completar las disposiciones existentes en materia de derechos fundamentales y no discriminación; el segundo (tratado en los capítulos 2 y 3) es el de profundizar y desarrollar las disposiciones del título VI del Tratado de la Unión Europea -TUE- (Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior -Cooperación JAI-).

En materia de derechos fundamentales, el documento se limita, aparte ciertos retoques de redacción o presentación, a proponer la introducción de un nuevo artículo permitiendo al Consejo constatar la existencia de una violación grave y persistente de dichos derechos por parte de un Estado miembro y acordar, como consecuencia, la suspensión de ciertos derechos que los tratados atribuyen a dicho Estado. En materia de no discriminación, se propone, por una parte, atribuir una competencia (evidentemente, no exclusiva) a la Comunidad para "adoptar medidas adecuadas para prohibir toda discriminación por motivos de sexo, de origen racial, étnico o social, de religión, de discapacidad, de edad o de orientación sexual" y, por otra, modificar ciertas disposiciones del tratado constitutivo de la Comunidad Europea -TCE- relativas a la igualdad de trato entre hombres y mujeres⁶.

El segundo objeto de la sección 1ª tiene mucha mayor importancia; constituye, en efecto, uno de los ejes del documento. La profundización de las disposiciones del vigente título VI del TUE sigue dos vías, desarrolladas cada una en un capítulo distinto:

- Dentro de los ámbitos de justicia y asuntos de interior tratados en dicho título, aquellos referidos a los controles sobre las personas en las fronteras (entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros), a la política de asilo y a la política de inmigración son objeto de una serie de disposiciones específicas que atribuirían a las

⁵ La Presidencia se limita a recordar el trabajo preparatorio llevado a cabo por la Secretaría de la Conferencia. Según ella, "*la simplificación y la refundición de los tratados debe separarse de las negociaciones sobre las revisiones de fondo de los tratados. En consecuencia, podría presentarse un nuevo tratado en forma simplificada y refundida, si así se acordara, al final de la Conferencia, separado de las modificaciones de fondo (aunque incorporaría dichas modificaciones)*".

⁶ El lector podrá comprender (y eventualmente criticar) el sentido de esta propuesta de modificación tras la lectura del punto 2 de la tercera parte de esta contribución.

instituciones de la Unión la competencia necesaria para crear una legislación uniforme y directamente aplicable a los ciudadanos. El texto propuesto para estas nuevas disposiciones está orientado a una inserción de las mismas dentro del TCE (es decir, a una "comunitarización" de estos ámbitos) si bien, en su presentación, la Presidencia sugiere dejar para más adelante la discusión sobre si esta inserción en el TCE debe producirse o no.

- La otra vía es la de un simple refuerzo de las disposiciones del título VI en los ámbitos restantes. Este refuerzo consiste, por una parte, en ampliar (o más bien en detallar y hacer explícito) el contenido de la cooperación posible, sobre todo en el terreno policial; por otra, en sugerir nuevas formas jurídicas (con un contenido obligatorio reforzado) que podría adoptar dicha cooperación; y, por último, en sugerir la posibilidad de introducir artículos específicos que concreten aún más la cooperación a establecer en cada uno de los ámbitos (cooperación judicial, lucha contra la criminalidad organizada, etc.). Se deja para más adelante el examen de los mecanismos de toma de decisiones en el seno del Consejo (unanimidad, mayoría calificada en ciertos casos, etc ...) así como el papel del Tribunal de Justicia.

Sección 2ª: la Unión y el ciudadano.

La segunda sección trata de tres cuestiones completamente distintas entre ellas. La primera se refiere a la posible introducción en el TCE de nuevas disposiciones sobre empleo (capítulo 4), política laboral (capítulo 5), medio ambiente (capítulo 6) y política de protección de los consumidores (capítulo 7). La segunda se refiere a la "transparencia" del funcionamiento de las instituciones de la Unión (capítulo 8). La tercera es la relativa a la subsidiariedad (capítulo 9).

En cuanto a la primera cuestión, las nuevas disposiciones propuestas en materia de medio ambiente y protección de los consumidores tienen una significación muy limitada y parecen obedecer, en el fondo, al simple objetivo de poder afirmar que estos temas "no han sido olvidados" en la reforma de los tratados. En materia de política laboral, el contenido del documento es absolutamente previsible: la Presidencia y los otros trece Estados miembros que, en Maastrich (o, posteriormente, con la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria), suscribieron el Acuerdo sobre la política social que ampliaba la capacidad de acción de la Comunidad en este ámbito proponen introducir este Acuerdo en el TCE; el quinceavo, el Reino Unido, sigue oponiéndose a ello⁷. La única novedad real de los cuatro primeros

⁷ Como es sabido, el TUE incluye un Protocolo "social" por el que *todos* los Estados miembros autorizan a *todos menos uno* (el Reino Unido) a recurrir a las instituciones, procedimientos y mecanismos de la Comunidad en el marco y en las condiciones del Acuerdo "social" que suscriben entre ellos. Así, ahora, tras la adhesión de los tres nuevos Estados miembros, puede hablarse de un Protocolo "a 15" (de los 15 Estados "padres" de la Comunidad) que autorizan a la Comunidad a actuar "para 14" en las condiciones establecidas en un Acuerdo "a 14". Es el ejemplo típico de lo que en la sección 5ª de la parte 1ª del documento se discutirá bajo el epígrafe "flexibilidad/cooperación reforzada". Conviene insistir en el hecho

capítulos de esta sección 2ª consiste, pues, en la propuesta de nuevas disposiciones referidas al empleo. La orientación seguida por estas nuevas disposiciones corresponde, en rasgos generales, a la de las nuevas disposiciones sobre política económica introducidas en el TCE por el TUE: La política de empleo sigue siendo una competencia de los Estados miembros; la Comunidad no tiene medios para ejecutar una tal política; sin embargo, puede elaborar orientaciones que los Estados miembros deben tener en cuenta al diseñar sus propias políticas, puede examinar la aplicación de las mismas y, por último, puede dirigirles recomendaciones.

La cuestión de la "transparencia" del funcionamiento de las instituciones de la Unión ha suscitado un interés muy diverso según los distintos Estados miembros: prácticamente nulo en algunos (como España), muy grande –hasta los límites de la exageración– en otros (sobre todo en los países nórdicos y Holanda). El documento de la Presidencia la trata bajo el único ángulo del derecho individual de las personas (físicas y jurídicas) a acceder a la documentación de las instituciones: aparte una declaración de principio, vacía de contenido, sobre el "respeto del principio de apertura" en el funcionamiento de la Unión, este derecho se reconoce, en relación al Parlamento, al Consejo y a la Comisión, "con arreglo a las condiciones que cada institución establezca en su reglamento interno" y en el único ámbito de la Comunidad Europea.

En relación con la cuestión del principio de subsidiariedad, el documento se limita a proponer la inserción en el tratado de un protocolo que establecería ciertas líneas directrices para la aplicación del principio, sin tocar a su definición, contenida en el artículo 3B que el TUE introdujo en el TCE. Estas líneas directrices reproducen parcialmente las conclusiones que sobre el tema adoptó el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992), con lo cual su contenido adquiriría un valor jurídicamente obligatorio del que ahora carece. Ello no obstante, la vaguedad de ese mismo contenido permite considerar que esta cuestión forma también parte de aquellas que se tratan mucho más para poder afirmar que no se han "olvidado" que no para modificar, en una dirección u otra, la situación actual.

Sección 3ª: una política exterior coherente y eficaz

Tres cuestiones son tratadas en esta sección. La primera (objeto de los capítulos 10 y 12) es la profundización y desarrollo de las disposiciones del título V del TUE (Política exterior y de seguridad común -PES -) ; la segunda (capítulo 11) es la del refuerzo de las competencias de la Comunidad en materia de relaciones económicas exteriores; la tercera es la de la personalidad jurídica de la Unión (capítulo 13).

de que, en aplicación del Protocolo y del Acuerdo, los actos son "para 14" pero no "de los 14": los actos son "de la Comunidad", son actos de derecho comunitario.

Las propuestas relativas a la primera cuestión constituyen uno de los ejes del documento, tal como ocurre con aquellas relativas a los ámbitos de justicia y asuntos de interior (JAI), vistas precedentemente. Unas y otras se diferencian, no obstante, en un punto esencial: Las propuestas JAI relativas a controles sobre las personas en las fronteras, asilo e inmigración se orientan (o, al menos, abren la puerta) a una ampliación de las competencias de la Comunidad en la materia; no sucede así con las propuestas PESC que siguen concebiendo en todos los casos esta materia como un ámbito de ejercicio colectivo, en el seno de la Unión, de las competencias de los Estados miembros.

Estas propuestas se articulan en torno a dos temas: El primero es el de los instrumentos (nuevas estructuras organizativas, nuevos procedimientos de toma de decisiones); el segundo es el de los contenidos y los objetivos.

En cuanto a estructuras organizativas, las propuestas esenciales son la de la creación de una estructura de planificación situada bajo la responsabilidad del Secretario General del Consejo, así como la del refuerzo del papel propio de este último, que podría *"asumir o tomar parte en la realización de tareas relacionadas con la representación exterior de la Unión"*.

En cuanto a procedimientos de toma de decisiones, se propone, en primer lugar, una ampliación de la categoría de decisiones que pueden ser adoptadas por mayoría calificada. La verdadera novedad, sin embargo, reside en las disposiciones que prevén la posibilidad de una "abstención constructiva" en las decisiones que continuaran exigiendo la unanimidad de los miembros del Consejo. El efecto de esta abstención constructiva sería el de no impedir que la acción fuera llevada a cabo hacia el exterior en nombre de la Unión pero, al mismo tiempo, el de permitir que el miembro del Consejo que se acoga a esta posibilidad no esté obligado en tanto que tal a aplicar esta decisión (si bien debería también abstenerse de toda acción susceptible de entrar en conflicto con la acción de la Unión). Esta propuesta innovadora adquiere una importancia adicional en tanto que ejemplo de "flexibilidad" o "cooperación reforzada", en el sentido que atribuirá a estos términos la sección 5ª .

En lo que se refiere a los contenidos y objetivos, el aspecto decisivo es, de nuevo (ya lo fue en las negociaciones del TUE), el de las relaciones y los límites entre seguridad y defensa: posibilidad de que actividades en el ámbito de la defensa se desarrollen en el seno de la Unión, relaciones entre la Unión Europea y la Unión de la Europa Occidental (UEO). En cuanto a la primera posibilidad, el documento la limita a lo que en el argot se denominan las "misiones de Petersberg" (misiones -con medios militares- humanitarias y de evacuación, misiones de mantenimiento de la paz, misiones de tropas de combate para la gestión de las crisis, incluidas en ellas las misiones de restablecimiento de la paz); en cuanto a las relaciones entre la Unión Europea y la UEO, el documento de la Presidencia sigue una orientación intermedia entre el mantenimiento del texto del TUE según el cual la Unión Europea no puede hacer más que pedir a la UEO una intervención y la concepción según la cual debería establecerse como principio la autoridad de la Unión Europea sobre una UEO destinada a integrarse progresivamente en la Unión Europea.

Para la segunda cuestión, la del refuerzo de las competencias de la Comunidad en materia de relaciones económicas exteriores, el documento propone la introducción de un nuevo artículo 113A en el TCE. Este artículo, que será analizado con mayor detalle más adelante, constituye también una de las novedades importantes del documento porque abandona el principio del paralelismo entre competencias internas y externas que, *grosso modo*, ha caracterizado el derecho comunitario hasta ahora. El artículo prevé, en efecto, que la competencia exclusiva de la Comunidad para negociar y celebrar acuerdos internacionales sería ampliada en ciertos casos sin que ello implicara que los Estados miembros pierden su competencia para producir legislación interna (competencia cuyo ejercicio debería respetar, evidentemente, las disposiciones de los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad).

La tercera cuestión, la de la personalidad jurídica de la Unión, responde a la idea general de refuerzo de la presencia internacional de la Unión pero también a problemas específicos que se han puesto de manifiesto en la aplicación del título V (PESC) del TUE. En efecto, con las disposiciones actualmente en vigor, el Consejo como institución puede adoptar una "acción común" en el ámbito de la política exterior que crea obligaciones para todos los Estados miembros; pero el Consejo no puede celebrar ningún acuerdo internacional que fuera exigido por la ejecución de esa acción común (y ello porque al no tener la Unión personalidad jurídica, dicho acuerdo tendría que ser, en todo caso, celebrado por todos y cada uno de los Estados miembros en aplicación de sus respectivos procedimientos internos)⁸. La Presidencia propone, en consecuencia, dotar a la Unión de una personalidad jurídica limitada, advirtiendo al mismo tiempo que, si esta propuesta fuera aceptada, sería lógico contemplar una fusión de las personalidades jurídicas de la Comunidad y de la Unión.

Sección 4ª: las instituciones de la Unión

Esta sección está dividida en seis capítulos. Los cuatro primeros (capítulos 14, 15, 16 y 17) se ocupan de las cuatro instituciones fundamentales (Parlamento, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia); el capítulo 18 es un cajón de sastre de otras cuestiones y el capítulo 19 se refiere al papel de los Parlamentos nacionales.

Para la mayor parte de las cuestiones esenciales a tratar en esta sección, la Presidencia renuncia explícitamente a efectuar propuestas específicas de textos a introducir en los tratados y se limita a presentar con más o menos detalle un abanico de soluciones posibles. Sucede así en relación a cuestiones políticamente muy espinosas como las referidas al sistema

⁸ Un ejemplo permite comprender fácilmente el problema. En el marco del título V del TUE, el Consejo decide una acción común en la zona de los Grandes Lagos en África; esta acción común comprende un apartado relativo a la cuestión de los refugiados. La ejecución de este apartado exige la celebración de acuerdos internacionales (con los Estados de la zona, con la ONU). A falta de personalidad jurídica internacional, la Unión no puede celebrar este acuerdo.

de votación en el seno del Consejo (y, sobre todo, a la ponderación de los votos de los distintos Estados miembros y el umbral de la mayoría calificada), o la composición de la Comisión y el refuerzo de los poderes de su Presidente (en la actualidad estrictamente un *primus inter pares* en relación a los otros Comisarios, al menos desde el punto de vista jurídico).

Así, ninguna propuesta específica de texto figura, salvo dos adaptaciones muy menores, en los capítulos consagrados al Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia. Y, en relación al Parlamento, las únicas propuestas son las relativas a una simplificación de los procedimientos legislativos y, en particular, del procedimiento de codecisión y la que le atribuiría el poder de tomar la decisión final en el nombramiento del Presidente de la Comisión (cuya designación continuaría correspondiendo al colectivo de los gobiernos de los Estados miembros).

Las propuestas contenidas en el capítulo 18 son misceláneas: atribuir una competencia específica a la Comunidad para combatir el fraude y las infracciones que atenten contra los intereses financieros de la Comunidad, reforzar los poderes del Consejo (frente a los del Parlamento) en materia presupuestaria en los ámbitos PESC y JAI, cambiar el procedimiento de toma de decisiones en materia de estadísticas, atribuir al Tribunal de Cuentas la misma legitimación activa (muy limitada) de que disponen el Parlamento y el Banco Central Europeo en materia de recursos de anulación ante el Tribunal de Justicia. Dicho capítulo contiene, por último, la única propuesta específica del documento referida al Comité de las Regiones: la supresión de la obligación (contenida en el Protocolo 18 del TUE) de que el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social dispongan de una estructura organizativa común. Esta supresión podría permitir un cierto aumento de su autonomía administrativa.

En relación con el papel a desempeñar por los Parlamentos nacionales en el marco de la Unión Europea, el capítulo 19 propone la anexión al TUE de un nuevo protocolo. En su virtud, sin conceder a los Parlamentos nacionales un poder directo efectivo de participación en el proceso de toma de decisiones en el seno de la Unión, se les reconocería una cierta facultad política de supervisión, en particular en lo que se refiere a la aplicación del principio de subsidiariedad (a ejercer sobre todo a través de la COSAC – Conferencia de órganos especializados en asuntos europeos de los Parlamentos –). Como indicaré más adelante, este reconocimiento podría tener unos efectos no despreciables.

Cooperación reforzada/flexibilidad

Esta sección trata una de las cuestiones que se están convirtiendo en centro de la negociación: la posibilidad de que en el seno de la Unión se adopten decisiones que no resulten vinculantes para (o que no sean de aplicación en) la totalidad de Estados miembros. Esta posibilidad ha sido denominada de multitud de maneras: "flexibilidad", "cooperación reforzada", "integración diferenciada", "geometría variable", "distintas velocidades", "Europa a la carta". Como siempre, la confusión terminológica existente aconseja tratar de aprehender el problema olvidándose de las etiquetas.

De lo que se trata, y en este punto el documento aporta una clarificación oportuna, no es de que se puedan desarrollar en el ámbito europeo esquemas de integración paralelos cuyo ámbito geográfico no es coincidente. Esto no plantea ningún problema mayor; de hecho, caracteriza la situación existente desde hace decenios. Así, la UEO, organización en el ámbito de la defensa, está integrada por Estados miembros de la Unión Europea pero no por todos ellos. Dos ejemplos son, si cabe, aún más significativos: el Acuerdo de Schengen sobre la circulación de personas y el actual Sistema Monetario Europeo no tienen nada que ver jurídica e institucionalmente con la Unión Europea y, como en el caso de la UEO, participan en ellos algunos pero no todos los Estados miembros de la Unión Europea.

De lo que se trata es de la posibilidad de que, *en el interior de la Unión Europea, y dentro del ámbito competencial abarcado por ella*, determinadas políticas, decisiones o actos jurídicos integren o creen obligaciones o sean adoptados por y/o para un cierto número de Estados miembros pero no todos. Los tratados reconocen ya distintas formas de esta posibilidad en ciertos casos. Así, en el ámbito comunitario, como hemos visto, el Protocolo y el Acuerdo sociales introducidos por el TUE permiten que la Comunidad "actúe para 14"; igualmente, tras la entrada en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria habría decisiones y actos comunitarios en cuya adopción no votarían todos los miembros del Consejo y cuyo ámbito de aplicación sería también limitado a ciertos Estados miembros. La lógica de la "abstención constructiva" propuesta por el documento de la Presidencia para la PESC responde también, como hemos visto, a la misma orientación.

Los problemas institucionales que plantea esta posibilidad son fáciles de imaginar. Sin entrar en un análisis más profundo, basta con preguntarse: ¿hasta qué punto este tipo de políticas, decisiones o actos pueden crear obligaciones para los Estados "no participantes"? ¿cuáles son sus efectos sobre ciudadanos insertos en relaciones jurídicas que abarcan tanto Estados participantes como no participantes? ¿cómo tienen que financiarse los gastos que generan?, etc. Es fácil también comprender el dilema que plantea el reconocer esta posibilidad en los tratados: Si los tratados no contienen disposiciones que responden con claridad a estas preguntas, se puede crear una situación extraordinariamente confusa; si pretenden dar todas estas respuestas, las disposiciones necesarias pueden alcanzar una complejidad que las haga inaceptables en un momento en que la crítica a la "incomprensibilidad" de la construcción europea se ha hecho generalizada.

No debe pues sorprender que el documento de la Presidencia se limite a presentar los problemas y a exponer diferentes vías para tratarlos sin llegar a proponer textos específicos.

C. Segunda parte del documento: otros temas específicos

La segunda parte del documento se limita a enumerar y describir brevemente las propuestas de revisión de los tratados que, sobre temas muy específicos, han presentado a la CIG una u otra delegación. Recogeré la descripción de aquellas que conciernen más directamente las regiones y a las que me referiré más adelante:

- Regiones insulares: disposición que contemple las características especiales de las regiones insulares y que prevea medidas tendentes a contrapesar los efectos de los problemas típicos de las mismas (propuesta presentada por Grecia).
- Regiones ultraperiféricas: disposiciones que hagan posible la adopción de medidas destinadas a las regiones ultraperiféricas de los Estados miembros (Departamentos franceses de ultramar, Azores/Madeira, Islas Canarias), en vista de las características especiales de estos territorios y de su lejanía (propuesta presentada por España, Francia y Portugal).
- Autonomía local: propuesta de que el tratado garantice el derecho de las administraciones locales y de las agrupaciones de administraciones locales a regular todos los asuntos locales dentro de los límites establecidos por la ley, así como a disponer de una asamblea representativa elegida por el pueblo (presentada por Alemania)⁹.
- Diversidad cultural: propuesta de que se consagre en el tratado el principio de que la Unión respetará la identidad y la diversidad cultural de los Estados miembros y de las entidades de éstos que hayan recibido competencias en virtud de la legislación nacional así como el derecho de los ciudadanos a utilizar en sus contactos con las instituciones y órganos de la Unión la lengua oficial de la Unión que les es propia; propuesta de que se especifique que la política de formación profesional respetará la diversidad cultural y lingüística de los Estados miembros (presentadas por Bélgica).

3. La reforma de los tratados desde la perspectiva de las regiones

A. Ausencia de efectos sobre la estructura constitucional interna de los Estados miembros

A la vista del documento de la Presidencia, una primera constatación se impone: parece condenada al fracaso la tentativa de utilizar la reforma de los tratados constitutivos de la Unión y de la Comunidad Europea para influenciar la estructura de poder y la forma de ejercicio del mismo en el interior de los Estados miembros (en el sentido de un refuerzo del papel desempeñado por los niveles subcentrales de gobierno).

Este fracaso no por previsible debe dejar de ser comentado. Es sabido que, desde círculos próximos a ciertos poderes regionales y locales, se había preconizado una tal

⁹ La disposición recogería el contenido del artículo 10 de la ley federal alemana de 12 de marzo de 1993 sobre la cooperación entre la Federación y los *Länder* en asuntos de la Unión Europea. Cfr. el *Informe Pi i Sunyer para 1992*, p. 455.

utilización del proceso de reforma de los tratados. Se trataba, en particular, de forzar una redefinición del principio de subsidiariedad, en virtud de la cual, de la misma manera que la acción de la Comunidad Europea debería ser "subsidiaria" de la de los Estados miembros, la de éstos debería ser "subsidiaria" de la de sus entidades regionales y locales. (Tal tesis había sido oficialmente recogida en los dictámenes del Comité de las Regiones de la Comunidad Europea de abril de 1995 sobre la revisión de los tratados).

El fracaso era previsible porque esta estrategia estaba basada en una premisa errónea tanto desde el punto de vista jurídico-constitucional como desde el punto de vista político¹⁰. Dicha premisa era la de confundir la noción de "Estado miembro de la Comunidad/Unión Europea" con la de "Estado central" o "nivel central de gobierno del Estado miembro". Con esta confusión se olvidaba que, en el orden jurídico comunitario, la noción de Estado miembro se refiere al "Estado/orden constitucional" (la noción de *Stato-ordinamento*) y comprende todos sus niveles de gobierno (central y sub-centrales). Se olvidaba también, en consecuencia, que el ejercicio excesivo de las competencias no exclusivas de la Comunidad (lo que la aplicación del principio de subsidiariedad pretende evitar) puede reducir las posibilidades de ejercicio no sólo de las competencias del nivel central de gobierno de los Estados miembros sino también de las de *todos* sus niveles de gobierno; se olvidaba, por tanto, que el principio de subsidiariedad, tal como está formulado actualmente, al proteger -en teoría- las posibilidades de ejercicio de las competencias de los Estados miembros, protege también las competencias de sus niveles subcentrales de gobierno.

El documento de la Presidencia trata la cuestión en dos apartados. El primero y fundamental es el capítulo relativo a la subsidiariedad; el segundo es el relativo a las propuestas específicas presentadas por ciertas delegaciones individuales. El capítulo relativo a la subsidiariedad, como ya se ha indicado, no propone modificar absolutamente en nada la definición actual de este principio; el protocolo adicional que la Presidencia propone no hace más que recoger parcialmente las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 sobre la aplicación del principio en su definición actual; la única referencia a la tesis en discusión es el simple recordatorio, en los comentarios al capítulo, de que "se ha sugerido hacer referencia, en el artículo 3B del TCE, a los niveles regional y local". En el apartado de las propuestas específicas de ciertas delegaciones individuales figuran, como se ha visto, la relativa a una especie de proclamación del derecho a la autonomía local, presentada por Alemania, así como las relativas a un cierto reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística, presentadas por Bélgica; no parece previsible que estas propuestas de delegaciones individuales sean recogidas en la revisión de los tratados salida de la Conferencia.

B. Efectos sobre las regiones en tanto que componente del orden constitucional de los Estados miembros

¹⁰ Cfr., sobre este punto, mi contribución al precedente *Informe Pi i Sunyer*.

Los tratados definen el papel de los Estados miembros (entendidos siempre como *Stato-ordinamento* con su propia división y articulación internas de poderes y de niveles de gobierno) dentro de la Unión Europea. Definen, en particular, las relaciones entre ellos y la Comunidad Europea. En algunos ámbitos, este papel y estas relaciones afectarán competencias que, en el orden constitucional interno de cada Estado, son ejercidas por su nivel central de gobierno; en otros ámbitos, afectarán competencias que son ejercidas por los niveles subcentrales de gobierno.

La perspectiva correcta para comprender el efecto sobre las regiones de una reforma de los tratados no puede ser sino la siguiente:

- analizar los cambios que dicha reforma introduce en las relaciones entre Comunidad/instituciones de la Unión y Estados miembros así como en las relaciones de éstos entre sí.
- considerar a las regiones como componente de los Estados miembros.
- concentrarse en particular en aquellos ámbitos en los que, dentro de los Estados miembros (cuyas relaciones entre sí así como con la Comunidad y las instituciones de la Unión serán modificadas en la reforma de los tratados), las regiones tienen mayores competencias.

Desde esta perspectiva pueden distinguirse, en el documento de la Presidencia, los cinco grandes bloques de cuestiones que son tratados a continuación:

Primero

La modificación de las relaciones entre Estados o entre instituciones de la Unión

Integran este bloque la sección referida a la "flexibilidad/cooperación reforzada" así como los capítulos relativos a las instituciones. Ninguno de los temas tratados en ellos afecta directamente a las regiones en tanto que tales, pero no sería malo que, desde una perspectiva regional, se comenzara a reflexionar sobre estas cuestiones y, más precisamente, sobre el papel del Consejo en relación a las otras instituciones de la Unión así como sobre la ponderación de los votos en el seno del Consejo.

La ausencia de esta reflexión conduce efectivamente a una situación absurda. Así, desde las regiones (en el caso español, en particular, desde los gobiernos de las Comunidades Autónomas), parece darse considerable importancia al hecho de que la representación del gobierno del Estado en el Consejo contenga o contemple una representación mínimamente adecuada de las regiones. En cambio, parece no darse ninguna importancia a cuál es el peso de esta representación en el seno del Consejo o a cuál es el poder del Consejo como institución en relación a las otras instituciones. En el fondo, esta contradicción parece ser un reflejo de una actitud tan extendida como criticable: dar más importancia al hecho de

participar en o presidir reuniones y organismos que no a la capacidad que esta participación ofrece de llevar a cabo políticas en el interés de los ciudadanos.

Los gobiernos de las Comunidades Autónomas no deberían olvidar que la única institución que ellos pueden influenciar directamente es el Consejo de la Unión Europea (aun reconociendo que los mecanismos existentes para intervenir en la determinación de las posiciones adoptadas por el gobierno español en su seno son muy insuficientes). En relación a las otras instituciones que participan en el proceso de toma de decisiones –la Comisión y el Parlamento Europeo–, la posibilidad de influencia es sencillamente nula. Evidentemente, para llegar a esta constatación de puro sentido común, es necesario superar toda la retórica que tan a menudo invade la literatura sobre la Unión Europea según la cual, casi por definición, el Consejo constituye el gran obstáculo al desarrollo de un funcionamiento de la Unión Europea más democrático y participativo. Los gobiernos de las Comunidades Autónomas no deberían olvidar que toda pérdida de poderes por parte del Consejo (o por parte de la representación española en su seno) se traduce automáticamente en una pérdida de sus posibilidades de incidir en las decisiones que se toman en la Unión Europea. Que en el orden constitucional interno no se hayan encontrado los mecanismos adecuados para conseguir que la representación española en el seno del Consejo integre adecuadamente todos los niveles de gobierno del Estado es otro problema, que, evidentemente, no se resolverá con aquella pérdida de poderes.

Segundo

Las propuestas en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común (PESC) y de justicia y asuntos de interior (JAI)

Como se ha indicado, estas propuestas constituyen dos de los ejes fundamentales del documento. Conciernen cuestiones que, en principio, dependen de los niveles centrales de gobierno de los Estados miembros, completamente en el caso de la PESC y en una grandísima proporción en el caso de la JAI (salvo si el ámbito de la cooperación policial cubriera ciertas funciones encomendadas a los niveles regionales de gobierno). Pueden, en consecuencia, ser dejadas al margen en esta segunda parte de la presente contribución.

Tercero

Nuevas competencias de la Comunidad en el ámbito de las políticas sectoriales

A diferencia de lo que sucedió en las negociaciones del TUE, la CIG en curso no aportará grandes modificaciones a la definición del marco competencial propio de la Comunidad Europea¹¹.

¹¹ Puede ser útil aportar una precisión en relación a las modificaciones introducidas por el TUE al marco competencial de la Comunidad Europea.

De hecho, como se ha indicado, la única modificación sustancial en este sentido sería la introducción de un capítulo dedicado al empleo¹². Su significación sería más política que jurídica. En efecto, las disposiciones del capítulo modifican bien poco el marco jurídico del tema: la política de empleo continúa quedando dentro de la esfera de competencias de los Estados miembros, y las posibilidades de acción de la Comunidad estarían limitadas a la adopción de medidas incentivadoras y a la formulación de orientaciones y recomendaciones para las políticas de empleo¹³. Políticamente, en cambio, la aplicación de sus disposiciones podría tener efectos muy importantes de modo similar a como los han tenido en estos tres últimos años las nuevas disposiciones sobre política económica introducidas en el TCE por el TUE: las orientaciones definidas por el Consejo (o aún las simples discusiones en su seno) toman un valor político de dogma indiscutible aunque su obligatoriedad jurídica sea escasa. Ello permite que los gobiernos "deslocalicen" ciertas decisiones políticas fundamentales: en vez de adoptarlas allí donde corresponde -en el contexto político nacional y con sujeción a los controles que en él existen-, las trasladan "a Bruselas" para adoptarlas colectivamente y poderlas luego presentar como un imperativo emanado de un *deus ex machina* inasible e imposible de controlar.

Es sabido que dicho marco fue considerablemente ampliado en lo que se refiere a la política monetaria (pero no en relación a los otros ámbitos de la política económica): tras la entrada en la tercera fase de la Unión económica y monetaria, la política monetaria será una competencia exclusiva de la Comunidad. Es menos sabido, en cambio, que, en otros campos, el TUE *redujo* las competencias de la Comunidad; sucedió así en los campos de la educación, la cultura, la salud pública. De hecho, se tiende a pensar más bien lo contrario: que la introducción de nuevos artículos en el TCE en relación con estas materias respondía a una voluntad de ampliación de competencias de la Comunidad. Esta idea es errónea; el objetivo esencial perseguido con esa introducción fue el establecer con precisión que la acción de la Comunidad en esas materias "excluirá toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros", según la fórmula recogida en cada uno de los respectivos artículos específicos. Resulta así que el objetivo esencial de los artículos específicos no era el de dar mayores competencias sectoriales a la Comunidad sino el de limitar la aplicación a ciertos sectores de las competencias generales de que la Comunidad disponía en base a artículos del tratado que, al atribuirle una competencia "finalista" o "funcional", podían proyectarse en principio sobre todos los ámbitos de la realidad social -artículos 100, 100 A y 235 en particular-. De hecho, los nuevos artículos sobre educación, cultura y formación profesional definen una especie de ámbito de "competencia reservada" de los Estados miembros (en relación al cual se excluye toda posibilidad de medidas de armonización de la Comunidad): tal definición es absolutamente excepcional en la tradición del derecho comunitario.

¹² En el caso español, el resultado de las discusiones sobre el Protocolo y el Acuerdo sociales tiene poca significación desde la perspectiva adoptada en esta segunda parte: las competencias de la Comunidad existen ya, bien sea en un régimen "anormal" (el del Acuerdo "a 14") bien sea en un régimen comunitario normal (si el Acuerdo quedara integrado en el tratado); cfr. sobre esta cuestión la nota a pie de página nº 7.

¹³ Dichas disposiciones incluyen además la fórmula de limitación de las competencias de la Comunidad a la que me acabo de referir en la nota a pie de página número 11: queda explícitamente excluida del ámbito de acción de la Comunidad toda armonización de las legislaciones de los Estados miembros.

Cuarto

Nuevas competencias exclusivas externas de la Comunidad

El nuevo artículo 113 A propuesto por la Presidencia para ampliar el ámbito de competencia exclusiva externa de la Comunidad en materia económica es profundamente innovador y merece considerable atención. La novedad esencial que incorpora es la de romper con el paralelismo entre competencia interna y competencia externa (negociación y celebración de acuerdos internacionales de la Comunidad).

El artículo circunscribe en primer lugar su ámbito de aplicación. Este ámbito: a) no coincide con el del artículo 113 actual (competencia exclusiva de la Comunidad en materia de política comercial), b) se limita al terreno de los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones directas y c) se limita, además, a las negociaciones y acuerdos a celebrar en el seno de las organizaciones multilaterales.

En dicho ámbito, la Comunidad dispondría de una competencia exclusiva externa, sin que ello prejuzgara el reparto de competencias internas, de las cuales, en consecuencia, podrían seguir siendo titulares los Estados.

Un ejemplo permite comprender mejor la lógica del artículo. Tomemos un ejemplo como el del régimen de las empresas de televisión. Un acuerdo sobre esta cuestión negociado en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) o de la OCDE sería cubierto por la competencia exclusiva de la Comunidad; pero España, en sus diferentes niveles de gobierno, seguiría siendo competente tanto para legislar internamente sobre la cuestión como para concluir acuerdos bilaterales con países de América Latina. Evidentemente, esta legislación española y estos acuerdos bilaterales no podrían contravenir el acuerdo suscrito por la Comunidad en la OMC o en la OCDE.

El margen de maniobra de los Estados dentro de los límites definidos por los acuerdos multilaterales suscritos por la Comunidad sería mayor o menor en función del contenido de estos últimos. Sería menor si los acuerdos multilaterales crearan un "derecho uniforme" sobre una materia; sería mayor si, como sucede a menudo, dichos acuerdos no crearan un tal derecho uniforme sino que se limitaran a imponer, con más o menos excepciones, las obligaciones de la nación más favorecida o del trato nacional. En este caso, en efecto, las legislaciones internas pueden diferir en su contenido con tal que apliquen a las empresas o nacionales de países terceros un trato no discriminatorio entre ellos (obligación de la nación más favorecida) o un trato igual al aplicado a los propios nacionales o empresas (obligación del trato nacional).

Sin entrar en un análisis y discusión más pormenorizados que desbordarían los límites de la presente contribución, cabe señalar que el artículo propuesto constituye un intento valioso de conciliar una expansión de las competencias externas de la Comunidad (en la perspectiva del "refuerzo de la presencia internacional de la Unión", con la que todo el mundo parece estar de acuerdo, al menos en las declaraciones públicas) con el mantenimiento de las

competencias internas de los Estados miembros. Desde este punto de vista, puede calificarse como un intento de solución basado en un "federalismo bien entendido".

Quinto

Las disposiciones que autorizarían un régimen particular para ciertas regiones específicas

Las propuestas en esta dirección se encuentran en la segunda parte del documento de la Presidencia; son la presentada por Grecia en relación a las regiones insulares y la presentada conjuntamente por España, Francia y Portugal sobre las regiones "ultra-periféricas" (Canarias, Departamentos franceses de Ultramar -DOM- y Madeira/Azores). Esta segunda requiere especial atención, tanto por su contenido como por el hecho de que, sin llegar a darle una bendición definitiva, el Consejo Europeo de Dublín la recomendó expresamente a la Conferencia como merecedora de examen.

Desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas españolas, o al menos desde el punto de vista de una de ellas, las Islas Canarias, esa propuesta constituye uno de los elementos más importantes de la posible reforma de los tratados. La propuesta presenta también un interés académico porque su análisis obliga, una vez más, a separar el grano de la paja en materia de construcción europea: la paja estaría constituida más bien por toda la ornamentación de "nuevas políticas" mientras el grano estaría constituido por lo que sigue siendo aún el "núcleo duro" de la Comunidad (y la Unión) Europea -la Unión aduanera con políticas comunes de la agricultura y de la pesca-. La propuesta sobre las regiones ultraperiféricas se caracteriza por afectar a este núcleo duro; de ahí su importancia.

En cierta medida, las nuevas disposiciones constituirían una respuesta a la jurisprudencia "*octroi de mer*" del TJCE¹⁴.

Esta jurisprudencia combina:

- una interpretación restrictiva de las posibilidades que el artículo 227 TCE confiere al Consejo para adaptar a los Departamentos franceses de ultramar la aplicación de las disposiciones del tratado, y

¹⁴ El "*octroi de mer*" es un régimen fiscal propio de los DOMs franceses; se trata esencialmente de un régimen de imposición indirecta que, al exonerar a la producción local, grava sólo los productos "importados" a los DOMs, aunque provengan de otras regiones de Francia. Tiene, en consecuencia, muchas similitudes con los regímenes del mismo tipo que históricamente han existido y más o menos subsisten en las Canarias, Ceuta y Melilla. Dentro de la serie de sentencias del TJCE en la materia, cabe destacar las sentencias "Legros" (sentencia de 16 de julio de 1992, Asunto C-163/90, Rec. p. I.4625), "Lancry" (sentencia de 9 de agosto de 1994, Asunto C-363/93, C-407/93 a 411/93, Rec. p. I. 3957) y "Ayuntamiento de Ceuta" (sentencia de 7 de diciembre de 1995, C-45/94, Rec. p. I.4385).

- una interpretación extensiva de las prohibiciones impuestas por los artículos 9 y siguientes del tratado, en virtud de la cual el Tribunal ha juzgado que un impuesto indirecto con exoneración fiscal total de la producción de una región está prohibido en tanto que medida de efecto equivalente a un arancel entre Estados miembros, aunque esté autorizado por una legislación comunitaria.

Así, se propone que, para permitir el desarrollo económico y social de las regiones ultraperiféricas, la Comunidad pueda determinar las condiciones en que se aplican a ellas *todas* las disposiciones del tratado (y no sólo, como hasta ahora, *ciertas* disposiciones entre las que no figuran las relativas a la libre circulación de mercancías -artículos 9 y siguientes-). Se abriría con ello la posibilidad de establecer para dichas regiones un régimen específico incluso dentro del "núcleo duro" de la Comunidad. La importancia de tal hecho sería incuestionable.

4. La utilización adecuada del principio de subsidiariedad por parte de las regiones

En las páginas precedentes se ha criticado el enfoque según el cual la proclamación en los tratados del principio de subsidiariedad (entre Comunidad y Estados miembros) debería ser manipulada para intentar modificar la distribución interna de poder dentro de los Estados miembros. Me corresponde ahora exponer el enfoque alternativo que me parece adecuado para utilizar correctamente el principio de subsidiariedad por parte de las regiones.

Para no razonar en abstracto, me basaré en dos casos específicos reales que me parecen altamente significativos.

A. La legislación sobre contratos públicos

En el último decenio, la Comunidad ha aprobado una serie de directivas en materia de contratos públicos¹⁵. El contexto de esta actividad legislativa era el de la realización del mercado interior; el objetivo perseguido era el de garantizar que los operadores económicos

¹⁵ La historia de esta legislación es larga y complicada. Los textos vigentes son de 1992 y 1993. En la actualidad, está en discusión una propuesta de modificación de los mismos para tomar en consideración el contenido del Acuerdo celebrado en el seno de la Organización Mundial de Comercio (cf. infra). Por su parte, la Comisión ha proclamado su descontento con el grado de aplicación efectiva de esta legislación (Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre el impacto y la eficiencia del mercado interior - octubre 1995; cf. igualmente, declaraciones del Presidente Santer recogidas en el boletín de la agencia Europa de 13 y 14 de enero de 1997, p. 6); puede pues esperarse que la Comisión acrecentará su control sobre el cumplimiento, por parte de todas las Administraciones públicas, de las obligaciones impuestas por las directivas.

de todos los Estados miembros podían participar, en igualdad de condiciones, en los procedimientos de contratación de las distintas administraciones públicas de cada Estado.

La legislación comunitaria no se ha limitado a establecer esta garantía y a crear los mecanismos de control adecuados sino que ha armonizado (no completamente pero sí en un grado considerable) las condiciones formales (plazos, por ejemplo) y materiales (criterios de evaluación, por ejemplo) a respetar por los procedimientos de contratación.

¡Pero esta legislación comunitaria no se aplica necesariamente a la Administración de la Comunidad cuando ésta celebra contratos públicos! La Comunidad es, en efecto, la autora pero no la destinataria de las directivas: las disposiciones de éstas no se aplican a la Comunidad sino en la medida en que otros actos de derecho comunitario las declaran aplicables. Esta circunstancia se ha puesto de manifiesto en los años 1995 y 1996 en el marco de la adopción de las reglamentaciones aplicables a la ejecución de ciertos programas de acción de la Comunidad en países terceros¹⁶. Esta ejecución comporta en muchos casos la firma de contratos de servicios con operadores económicos privados de Estados miembros que son quienes se encargarán de llevar a cabo en los países terceros las distintas actividades concretas (la asistencia técnica a los países de Europa del Este para la transformación de sus sistemas económicos a la economía de mercado, para poner solo un ejemplo).

Ciertos miembros del Consejo, descontentos con la manera con que la Comisión había ejecutado dichos programas en el pasado, pusieron sobre la mesa la conveniencia de que se aplicara a los contratos públicos exigidos por dicha ejecución la normativa comunitaria en la materia. La reacción de la Comisión fue virulenta: el que el Consejo introdujera en los nuevos reglamentos una tal obligación fue considerado como una intromisión inaceptable en la "autonomía administrativa" de la Comisión. Tras una negociación sumamente áspera, se llegó a la solución de introducir en cada uno de los distintos reglamentos ciertas disposiciones de tipo administrativo que recogen, sólo parcialmente, algunas de las reglas contenidas en las directivas sobre contratación pública.

¿Es esta situación conforme con el principio de subsidiariedad? ¿está justificado el grado de detalle de la normativa comunitaria de armonización de las legislaciones nacionales? ¿tiene lógica que una pequeña administración pública de un Estado miembro tenga unas obligaciones en materia de contratación pública de las que está exenta, al menos parcialmente, la poderosa administración comunitaria? Estas son, en mi opinión, las verdaderas preguntas que constituyen una utilización adecuada del principio de subsidiariedad desde la perspectiva de las regiones (y de las administraciones locales).

Una pregunta similar se plantea en relación con el ejercicio de las competencias externas de la Comunidad en la materia de negociación y conclusión de acuerdos

¹⁶ Cf. los reglamentos TACIS relativo a la asistencia a las repúblicas de la ex-URSS (DOCE L 165 de 4.7.1996, p. 1) y MEDA relativo a los países terceros mediterráneos (DOCE L 189 de 30.7.1996, p. 1).

internacionales¹⁷. Efectivamente, una de las constantes de las negociaciones internacionales en materia económica (y, en particular, en materia de contratos públicos) es la dificultad de Estados federales como Estados Unidos, Canadá o Australia para asumir obligaciones que comprometan a sus niveles sub-estatales de gobierno; esta dificultad es muy a menudo un verdadero tabú político cuya inviolabilidad conocen perfectamente los negociadores federales. ¿No deberían también las autoridades regionales y locales de nuestros Estados miembros preocuparse de si, no ya cada uno de los Estados, sino la Comunidad en tanto que tal suscribe acuerdos internacionales en virtud de los cuales, al celebrar una contratación pública, la región X no podrá acordar ninguna preferencia a una empresa establecida en X -o en otra región de otro Estado miembro- sobre una empresa establecida en Nebraska?

B. La legislación sobre igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de trabajo

Uno de los acontecimientos jurídicos comunitarios más relevantes para la opinión pública del período cubierto por este Informe ha sido la sentencia "Kalanke" del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Si lo tomo como ejemplo, es, ante todo, porque lo que estaba directamente en juego en este asunto era una legislación *regional*.

El *Land* alemán de Bremen promulgó en 1990 una ley relativa a la igualdad entre hombres y mujeres en los servicios públicos. Figura en ella una disposición según la cual, en el marco de la provisión de plazas vacantes, de los traslados internos y de las promociones, debe acordarse necesariamente, a igualdad de méritos, una prioridad a los candidatos femeninos si las mujeres están subrepresentadas en el sector de que se trate. La ley considera que una tal subrepresentación existe cuando las mujeres no constituyen al menos la mitad de los efectivos en los distintos grados de la categoría de personal o en los niveles de función previstos por el organigrama.

Un funcionario de la ciudad de Bremen, el señor Kalanke, atacó ante la jurisdicción alemana competente un acto de aplicación de esta disposición como contrario a una directiva comunitaria en la materia -la directiva 76/20 -¹⁸. La jurisdicción alemana se dirigió al TJCE para que éste interpretara las disposiciones pertinentes de esta directiva.

¹⁷ Los acuerdos bilaterales celebrados por la Comunidad (en solitario o conjuntamente con los Estados miembros) incluyen muy a menudo disposiciones sobre contratos públicos. Un acuerdo plurilateral sobre contratos públicos formaba parte de los acuerdos de las negociaciones de la Ronda Uruguay (DOCE L 336 de 23 de diciembre de 1994, pág. 273).

¹⁸ Directiva 76/207 de 9 de febrero de 1976 DOCE L 39/76, p. 40- relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales así como de condiciones de trabajo.

En su sentencia de 17 de octubre de 1995 (la sentencia "Kalanke")¹⁹, el TJCE constata que el artículo 2 apartado 1 de la directiva prohíbe de manera incondicional "toda discriminación basada directa o indirectamente en el sexo". A continuación, interpreta que la disposición de la directiva (artículo 2 apartado 4) según la cual están autorizadas *las medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular aquellas que corrigen las desigualdades de hecho que afectan a las oportunidades de las mujeres*" se refiere sólo a aquellas medidas que aumentan la capacidad y las posibilidades de las mujeres de competir en el mercado de trabajo; no cubre, en consecuencia, una regla como la promulgada por el *Land* de Bremen destinada a fijar un criterio absoluto e incondicional aplicable al resultado de procedimientos de selección, traslado o promoción. En consecuencia, el TJCE juzga que el artículo 2 de la directiva 76/207 se opone a una disposición como la contenida en la ley del *Land* de Bremen, que impone una discriminación basada directamente en el sexo.

La actitud con la que se ha acogido esta sentencia resulta de una bien significativa mezcla de falta de conocimientos, por una parte, y voluntad de eludir responsabilidades, por otra. Efectivamente, la sentencia ha sido presentada como si el TJCE, por su cuenta y riesgo, hubiera proclamado que el tratado comunitario impide la adopción de legislaciones como la referida del *Land* de Bremen. Esto es absolutamente falso. El Tribunal se ha limitado a interpretar una directiva del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión y es esta directiva la que prohíbe una legislación como la de Bremen.

Veamos el tema con algo más de detalle. El tratado constitutivo de la Comunidad Europea contiene un artículo 119 relativo a la igualdad entre hombres y mujeres en materia de remuneraciones, *pero no contiene ninguna disposición específica relativa al tema objeto del asunto Kalanke: la igualdad entre hombres y mujeres en materia de acceso al empleo*. La directiva en cuestión en este asunto, la directiva 76/207, es una directiva basada en el artículo 235 del TCE (el artículo que permite, en ciertas condiciones, una acción de la Comunidad aunque el tratado no haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto).

La pregunta a plantearse es pues la siguiente: ¿por qué se recurrió al artículo 235 del TCE para introducir en derecho comunitario un principio general que estaba ya reconocido en las legislaciones nacionales?. La única respuesta que a mí se me ocurre es la que debe darse, en el fondo, en muchos casos en que, en ámbitos de competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros, se adoptan actos comunitarios compatibles con las legislaciones nacionales preexistentes: para mostrar que, en Bruselas, no se "olvida" el tema²⁰. En el caso concreto del asunto Kalanke, para poder proclamar, especialmente ante las

¹⁹ Asunto C-450/93, Rec. 1995, p. I. 3069.

²⁰ En otros casos, dichos actos pueden ser propuestos para generar, mediante el ejercicio de una competencia interna no exclusiva, una competencia externa exclusiva de la Comunidad. Cf., sobre este punto particular, mi precedente contribución al *Informe Pi i Sunyer*.

mujeres, que la Comunidad garantiza los derechos de las mujeres a ser tratadas igual que los hombres en materia de acceso al empleo.

¡Gran éxito el de esta proclamación, como puede comprobarse! El asunto Kalanke muestra bien los riesgos, políticos y jurídicos, de estas legislaciones comunitarias "fuera de contexto". En el marco nacional, una ley como la de Bremen se sitúa dentro de un entramado de leyes (y de disposiciones constitucionales) en materia de derechos individuales y de política social que le dan un sentido. La directiva 76/207 constituye, al contrario, una especie de hongo salido de ninguna parte; no tiene contexto ni disposiciones constitucionales que la enmarquen. Lo sucedido con la sentencia Kalanke no debe pues sorprender. Como los artículos de la directiva 76/207 estaban redactados "para la galería", sin estar orientados a tener ningún efecto práctico, era fácil redactarlos en forma de principios absolutos e incondicionales; redactados de esta forma, ¿podía el TJCE leerlos e interpretarlos de otro modo? En otras palabras, ¿quién es el responsable de que en estos momentos el derecho comunitario prohíba legislaciones como las de Bremen, el TJCE o más bien el Consejo que adoptó, la Comisión que propuso y el Parlamento Europeo que informó favorablemente una directiva en una materia en la que la Comunidad no dispone de competencias específicas?

El lector habrá ya comprendido que esta última pregunta conduce a otra que justifica la referencia al asunto Kalanke en esta contribución. ¿No puede afirmarse que, de haberse producido hoy, la adopción de la directiva 76/207, y la restricción que introduce en las posibilidades legislativas del *Land* de Bremen -y de todos los otros poderes subcentrales de los Estados miembros-, constituiría un caso paradigmático de incumplimiento del principio de subsidiariedad? ¿No muestra el asunto Kalanke la relación que existe entre extensión de la legislación de la Comunidad, en el ámbito de sus competencias no exclusivas, y restricción del ejercicio de las facultades normativas de las regiones?

C. La vigilancia a ejercer por las regiones sobre la aplicación del principio de subsidiariedad

Una de las características del derecho comunitario es que, si bien las competencias exclusivas de la Comunidad son considerablemente limitadas, sus competencias no exclusivas son extremadamente amplias y de límites imprecisos, especialmente aquellas atribuidas con un criterio más "funcional" o "finalista" que material (es el caso de aquellas atribuidas, en particular, por los artículos 100 y 100 A, por una parte, y 235, por otra, del TCE). La legislación generada por la Comunidad en el ejercicio de estas competencias no exclusivas prevalece en todos los casos sobre las legislaciones nacionales concurrentes y, además, engendra en determinadas circunstancias una competencia comunitaria externa exclusiva²¹.

²¹ Cfr. aún sobre este punto mi contribución al precedente *Informe Pi i Sunyer*.

Ahí está el verdadero peligro para el mantenimiento por las regiones de su autonomía legislativa, peligro que una aplicación adecuada del principio de subsidiariedad puede permitir evitar. Efectivamente, este principio, tal como está formulado en el artículo 3B del TCE, constituye un criterio para limitar el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Comunidad²².

La armonización de legislaciones nacionales constituye uno de los ámbitos más característicos de competencia no exclusiva de la Comunidad²³. Los dos ejemplos analizados precedentemente se sitúan en este ámbito y muestran con suficiente claridad, pienso, hasta qué punto una expansión de la acción de la Comunidad puede resultar perjudicial para las regiones. Esta posibilidad de perjuicio podría ser reducida si las regiones se decidieran de una vez a comprender que el principio de subsidiariedad no constituye un arma que el derecho comunitario les da para arrancar competencias a los niveles centrales de gobierno de sus Estados sino un instrumento para protegerse de la expansión de la acción de la Comunidad allí donde ellas son competentes.

Es cierto que el TCE define el principio sin preocuparse demasiado de los medios para asegurar su cumplimiento. Sin embargo, esta circunstancia no excluye que las regiones, cada una individualmente, y el Comité de las Regiones, como órgano colectivo, puedan ejercer una vigilancia sobre la aplicación del principio. Si bien, en el plano estrictamente jurídico, las posibilidades de que dispone el Comité de las Regiones para incidir sobre la legislación comunitaria son prácticamente nulas, no ofrece dudas que, en el plano político, el Consejo podría difícilmente dejar de tomar en consideración una toma de posición del Comité recomendando la no adopción de un acto por falta de conformidad con el principio de subsidiariedad.

Desde este punto de vista, las regiones deberían seguir con interés las negociaciones de la CIG sobre el posible reconocimiento del papel a jugar por los Parlamentos nacionales (a través de la COSAC –la Conferencia de órganos especializados en asuntos europeos de los

²² El principio de subsidiariedad no juega sobre la atribución de competencias sino sobre su *ejercicio*. El principio no opera en el ámbito de competencias exclusivas de la Comunidad; opera (o debería operar), en cambio, en todos los ámbitos de competencias no exclusivas de la Comunidad; es decir, en aquellos ámbitos en donde la posibilidad de acción de la Comunidad es alternativa a la de los Estados miembros.

²³ Los límites de esta contribución no permiten entrar en otro ámbito de acción de la Comunidad donde una aplicación más rigurosa del principio de subsidiariedad sería probablemente bienvenida: el de los programas de acción en materias donde las competencias (y las posibilidades presupuestarias) de la Comunidad son extremadamente reducidos (para poner sólo dos ejemplos: programa de "lucha" contra el cáncer o contra el SIDA - DOCE L 95 de 16.4.1996, p. 9 y 16- o acuerdo en materia de educación con los Estados Unidos de América -DOCE L 279 de 22.11.95, p. 11). El efecto positivo de acciones de este tipo sin un mínimo de dotación presupuestaria es prácticamente nulo; en cambio, su efecto negativo es considerable: su adopción no hace más que añadir a la confusión de los ciudadanos sobre la construcción europea al darles a pensar que la Comunidad tiene una competencia universal y es responsable de la solución de sus problemas sanitarios o educativos.

Parlamentos-) en la vigilancia de la aplicación del principio de subsidiariedad. COSAC y Comité de las Regiones son aliados objetivos en esta cuestión: una vigorosa acción conjunta de refuerzo de la observancia del principio de subsidiariedad podría resultar, en efecto, políticamente imparable.

**LA CONTRIBUCIÓN DE LA ASAMBLEA DE LAS REGIONES
DE EUROPA (ARE) AL DESARROLLO DE LAS ACCIONES
INTERNACIONALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS,**

Susana Beltrán

*Profesora de Derecho Internacional Público
Universidad Autónoma de Barcelona*

Joan Lluís Piñol

*Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad Autónoma de Barcelona*

Fuente: Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996

1. Consideraciones previas

La Asamblea de las Regiones de Europa, -ARE- es una asociación creada en 1985, compuesta por colectividades regionales pertenecientes a países europeos (incluidas las 17 Comunidades Autónomas españolas) cuyos objetivos se centran, principalmente, en desarrollar acciones comunes y en potenciar su representación ante las instituciones europeas. Asimismo, constituye un ejemplo de la actividad exterior que llevan a cabo las Regiones fuera de las fronteras estatales.

De este modo, el presente estudio tratará de analizar los problemas y las aportaciones que conlleva una asociación de estas características a la luz de las necesidades de las CC.AA., que progresivamente van buscando otros foros de expresión, más allá de los delimitados por el núcleo tradicional de las relaciones internacionales atribuido constitucionalmente al Estado.

2. Presentación de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)

Paralelamente a las relaciones exteriores de los Estados se desarrollaron, alrededor de los años 70, otros tipos de actividades internacionales llevadas a cabo por colectividades subestatales extranjeras (Municipios, *Länder*, Cantones, Regiones, etc.). La necesidad de compartir preocupaciones comunes, junto con la desmotivación de los Estados para solucionar cuestiones que directa o indirectamente les afectaban, contribuyó al nacimiento de un movimiento asociativo europeo promovido de forma espontánea por éstas. La creación de la ARE en 1985 fue un importante ejemplo de este fenómeno, pero no el único en aquella época: diversas fueron las asociaciones que se crearon para tratar de mitigar problemas como los relativos a temas fronterizos²⁴, geográficos²⁵, industriales²⁶, etc²⁷.

²⁴ Asociación de Regiones Fronterizas, -ARFE- (1971), Comunidad de Trabajo de Regiones de los Alpes centrales -ARGE ALP- (1973), Comunidad de Trabajo de Regiones de los Alpes Orientales -ALPE ADRIA- (1978), Comunidad de Trabajo de Regiones de los Alpes Occidentales -COTRAO- (1982), Comunidad de Trabajo de los Pirineos -CTP-, (1982), Euroregión (Cataluña, Languedoc-Rousillon y Midi-Pyrénées), (1991), etc.

²⁵ Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas -CRPM- (1973).

²⁶ *Comunidad de Trabajo de las Regiones de Tradición Industrial -RETI-*, (1983).

²⁷ Existen diferentes artículos dedicados a algunas de estas organizaciones; sin embargo, para una visión general puede consultarse: Ch. RICQ, "Les Régions d'Europe et la construction européenne", *Cadmos*, nº 36, 1986, pp. 38 y ss. Ch. FOESSER, *Etude comparée des organisations interregionales en Europe*, CEDRE, Strasbourg, 1988. Ch. RICQ, F. FAGO, P. LOOSLI, *Les Régions frontalières et l'intégration européenne. Livre Blanc de l'Assemblée des*

No obstante, la ARE ha pretendido erigirse como el estandarte de todo el movimiento asociativo europeo, al integrar en su estructura no sólo a las Regiones europeas sino también a las asociaciones regionales²⁸. Para establecer el régimen y funcionamiento, la Asamblea General Constitutiva adoptó el 14 de junio de 1985 sus propios Estatutos, que han sido objeto de varias modificaciones²⁹.

Actualmente, se compone de un *Buró*, (ejecutivo de la organización); *Asamblea General*, (formada por los más altos representantes políticos de las Regiones y encargada básicamente de aprobar el presupuesto, admitir, suspender o denegar la calidad de miembro; asimismo, vota las resoluciones que conciernen a la estrategia política de la ARE y procede a la elección de los miembros del Buró y del Presidente de la organización); *Secretario General*, (se encarga de la parte administrativa y elabora un informe de la actividad anual); *Presidente*, (máximo representante de la organización en el exterior)³⁰; *Vicepresidente primero*, (en caso de ausencia, enfermedad o vacancia reemplaza al Presidente); *Tesorero*, (responsable de la gestión de las finanzas).

A su vez, la actividad de la organización se estructura a través de Comisiones, encargadas del estudio de los aspectos que más interesan a las Regiones³¹. Cabe destacar, igualmente, la celebración, aproximadamente cada dos años, de los denominados *Estados Generales* que reúnen a los miembros de la ARE y en donde se suele invitar a Regiones pertenecientes a Estados no europeos³².

Régions d'Europe, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1992. *Organisations interregionales membres de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE)*, ARE, Strasbourg, 1995.

²⁸ De hecho fueron las asociaciones reunidas en el seno del BLORE (Oficina de Enlace de las Organizaciones Regionales Europeas) las que tomaron la iniciativa de su creación. *Vid.* Preámbulo de la ARE de 1985.

²⁹ La última modificación, ha sido la decidida por la Asamblea General Extraordinaria en Basilea el 4 de diciembre de 1996 y es la versión a la cual se hará referencia a lo largo del presente estudio.

³⁰ Desde la reunión de la Asamblea General el 4 y 5 de diciembre de 1996, este cargo lo ostenta Luc Van den Brande (Flandes). Su inmediato predecesor fue Jordi Pujol (Cataluña).

³¹ Actualmente éstas se organizan de la siguiente manera: *Comisión I.* Cuestiones institucionales: - Consejo de Europa y Unión Europea. Constitución europea y Tratado de Maastricht. *Comisión II.* - Cooperación Norte-Sur. Relaciones con las Regiones extraeuropeas. *Comisión III.* - Cohesión social, servicios sociales, salud pública. *Comisión IV.* - Cooperación Este-Oeste. Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa CSCE. Programa Centurio. *Comisión V.* - Política regional, ordenación del territorio, infraestructuras, medioambiente y turismo. *Comisión VI.* - Cultura, educación y formación, juventud y programa Eurodyssée.

³² La celebración de los V Estados Generales de las Regiones de Europa coincidió con la última reunión de la Asamblea General de la ARE en Basilea, el 4 y 5 de diciembre de 1996.

3. Marco jurídico de la ARE

El ámbito exterior en donde se mueven las Regiones miembros de la ARE ha sido un espacio reservado tradicionalmente a los Estados. La afluencia de estos actores en ese plano ha ocasionado bastantes problemas jurídicos derivados, en la mayoría de los casos, de la indeterminación tanto en lo relativo a los sujetos y a su capacidad exterior como respecto al marco legal de las acciones exteriores que emprenden.

A. Sujetos que la integran

A finales de 1996 contaba con 296 miembros, según la concepción de Región que establece la ARE:

*"colectividades territoriales existentes en el nivel inmediatamente inferior del Estado Central y dotadas de una representación política ejercida por una Asamblea regional electa"*³³.

Esta noción de Región ha sido criticada por su indeterminación y ambigüedad, pero permite diferenciar estas colectividades de otras colectividades subestatales, p.e. –los entes locales– que también ejercen acciones fuera de las fronteras estatales. De todas formas y aún admitiendo tales objeciones, no se ha podido encontrar, todavía, una noción exenta de problemas en otros foros internacionales³⁴. Así, en el ámbito del Consejo de Europa, la designación de los miembros de la Cámara de Regiones del Congreso de Poderes Locales y Regionales -CPLRE- se realiza por determinación de los Estados del Consejo de Europa³⁵.

Tampoco los tratados elaborados en el seno de esta organización que de un modo u otro guardan relación con la materia, definen a la Región y dejan, igualmente, a los Estados

³³ Art. 2.3 de los Estatutos. Esta definición se ha visto, posteriormente, reafirmada en el art. 1 de la *Declaración de la ARE sobre el regionalismo en Europa*, Basilea, 4 de diciembre de 1996.

³⁴ En torno a los problemas que presenta el concepto de Región y la definición utilizada por la ARE, *vid.* N. LEVRAT, "Bilan et perspectives du régionalisme et de la régionalisation en Europe", *Les Régions dans la construction de l'Europe (Actes du séminaire organisé par l'Assemblée des Régions d'Europe et le Conseil Régional d'Alsace, le 22 mai 1996)*, Centre des Études Européennes de Strasbourg, Strasbourg, 1997, p. 14-26.

³⁵ Cada Estado miembro tiene derecho en el seno del CPLRE a un número de asientos igual al que cuenta en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. (Art. 2.3 de la Carta del CPLRE adoptada por el Comité de Ministros, el 14 de enero de 1994).

miembros la designación de las mismas³⁶. Únicamente (y de forma indirecta) el Ante-Proyecto de Carta europea de la autonomía regional de 1996 recoge una noción afín a la propuesta por la ARE³⁷.

Ni siquiera, la Comunidad Europea aporta una solución distinta a la anterior: son los Estados los que proponen los representantes que formarán parte del Comité de las Regiones³⁸, decidiendo autónomamente qué entienden por colectividades regionales y locales. Quizás la ventaja de este órgano es que no tiene que enfrentarse, como le ocurre al CPLRE en el Consejo de Europa, con Estados en los que su organización interna aún no está claramente definida y es más fácil diferenciar los dos tipos de colectividades en el seno de los quince.

En cualquier caso, todos estos intentos terminológicos contribuyen a establecer las bases por los cuales se han de regir los Regiones en su actuación en el ámbito internacional. La ARE, en este sentido, puede convertirse idealmente en la asociación independiente en donde la identidad regional alcance su máxima expresión.

B. Capacidad de actuación exterior de sus miembros

Un segundo problema, en estrecha relación con el primero, es la capacidad de las Regiones para actuar en el plano internacional. Será necesario determinarla para establecer la naturaleza jurídica de la ARE, así como de los actos que pueda llevar a cabo. De este modo, si bien sus Estatutos son respetuosos con lo previsto en los ordenamientos estatales y el internacional por cuanto deja en manos de los Estados su regulación³⁹, no incorpora ningún elemento de estudio que contribuya a resolver las dificultades derivadas de la falta de tratamiento jurídico común de la acción exterior de las Regiones, al menos de las europeas.

³⁶ Así, la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza de 1980; el Protocolo adicional a la convención-marco europea sobre cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales de 9.XI.1995; y el Proyecto de convención sobre cooperación interterritorial de 1993.

³⁷ " *Par autonomie régionale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales les plus vastes au sein de chaque État, dotées d'organes élus, situées entre l'État et les collectivités locales et disposant soit de prérogatives d'auto-administration, soit de prérogatives d'ordre étatique, de prendre en charge, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leurs populations, une part importante des affaires d'intérêt public.*" (art. 3.1. del Ante-Proyecto de Carta Europea de la Autonomía regional de 1996).

³⁸ Art. 198 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

³⁹ " *Organizar y reforzar el diálogo, la consultación mutua y la cooperación entre el conjunto de las Regiones de Europa respetando las constituciones, las legislaciones, las disposiciones y los tratados en vigor en los Estados respectivos así como respetando y fomentando la diversidad cultural en Europa*", (art. 1.1 de los Estatutos).

Tales problemas aparecen en el momento en que dos o más colectividades regionales de distintos países deciden colaborar. La heterogeneidad de regímenes jurídicos respecto a la capacidad de éstas para actuar en el plano exterior, que van desde la imposibilidad de unas de ejercer este tipo de acciones hasta la posibilidad de otras para concluir acuerdos regulados por el propio derecho internacional público, obstaculiza enormemente su desarrollo, empujando a las Regiones a buscar, en ocasiones, ficciones o argucias jurídicas para llevarlas a cabo.

La ARE es una muestra de este problema: los Estatutos establecen que la misma tiene su sede en Estrasburgo y se rige por el Código Civil local alsaciano-moselano y por los propios Estatutos⁴⁰ pero no determina su naturaleza. Así, partiendo de una definición de SOBRINO HEREDIA, se puede catalogar a la ARE dentro de las denominadas organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG)⁴¹: se compone de entidades pertenecientes a diferentes países; goza de personalidad jurídica interna⁴² y no tiene un objetivo lucrativo⁴³. No obstante, la premisa que mayores dificultades puede presentar es la relativa a su composición: si las ONG se caracterizan, en términos generales, por estar formadas por individuos o grupos de individuos ¿cómo se explica la inclusión de la ARE dentro de esta categoría?⁴⁴.

La respuesta puede situarse en la elección de criterios que permiten a sus miembros participar en tanto no actúen revestidos de poderes gubernamentales⁴⁵, al menos, en la esfera

⁴⁰ A diferencia p.e. de otras organizaciones que anteriormente ni siquiera poseían un *status* jurídico definido como la *Asociación Fronteriza de Regiones Europeas -ARFE-* que en el art. 3.1 de los Estatutos (modificación de 1987) establecía que se trataba de una *sociedad no registrada*.

⁴¹ "Asociaciones, fundaciones e instituciones privadas, fruto de la iniciativa privada o mixta con exclusión de todo acuerdo intergubernamental, constituidas de manera duradera, espontánea y libre por personas privadas o públicas, físicas o jurídicas, de diferentes nacionalidades que, expresando una solidaridad transnacional, persiguen sin espíritu de lucro un objetivo de interés internacional y han sido creadas de conformidad con el derecho interno de un Estado". J.M. SOBRINO HEREDIA, "La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales: contribución del Consejo de Europa", *REDI*, vol. XLII, nº 1, 1990, p. 102-103.

⁴² La ARE se rige por los arts. 21 a 79 del Código Alsaciano-moselano (Francia).

⁴³ *Vid.* Art. 1. "Misiones y objetivos" de los Estatutos.

⁴⁴ De todas formas, hay autores que mantienen que dentro de la categoría de las ONG se pueden incluir aquellas organizaciones integradas por colectividades públicas o semipúblicas de diferentes países aunque esto comporte más dificultades en su clasificación. *Vid.* M. PÉREZ GONZÁLEZ, "Las organizaciones no gubernamentales", *REDI*, vol. XXIX, nº 2-3, 1976, pp. 312-315.

⁴⁵ En torno a ello, *vid.* M.A. CLOTET, *La cooperació internacional dels municipis en el marc del Consell d'Europa: l'obra de la Conferència de Poders Locals i Regionals d'Europa*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1991, p. 51.

del orden jurídico internacional ya que carecen de competencias para ello, lo cual posibilita, además, que la naturaleza jurídico-privada de la ARE como ONG no se altere y pueda diferenciarse de las organizaciones internacionales.

En este sentido, aunque la solución de elaborar tratados-marco podría ser una fórmula ideal que cubriera los inconvenientes de la falta de regulación conjunta, la experiencia muestra el escaso entusiasmo de los Estados por su utilización. Pese a todo, podría hablarse sino de una práctica generalmente aceptada si de cierta tolerancia estatal al respecto que parece ir creciendo paulatinamente.

Las consecuencias prácticas que se derivan de la falta de tratamiento común de la capacidad exterior de las Regiones son p.e. la cuestión de la financiación; la ARE cuenta como ingresos con: las cotizaciones de sus miembros –que tendrán carácter anual y que pagarán directamente a la ARE⁴⁶–, subvenciones de instituciones públicas o privadas, ingresos provenientes de actividades propias o del patrimonio, y los que la Ley autorice a tener⁴⁷. De todos ellos, los ingresos que pueden plantear mayores obstáculos son los primeros, ¿cómo se puede cotizar en la ARE cuando no se detentan, en principio, las competencias exteriores necesarias?⁴⁸.

A ello, además, hay que añadir que no todas las Regiones poseen la misma capacidad económica. Por ejemplo, pese haberse determinado un baremo para 1996⁴⁹ no fue posible, teniendo en cuenta la inflación, establecer un criterio estable de cotización para los siguientes años⁵⁰. En este sentido, la ARE puede tratar de obviar esta traba solicitando a los respectivos Estados, o en su caso, a las organizaciones internacionales, los medios legislativos y económicos necesarios⁵¹ que permitan aumentar las cotizaciones pero seguirá tropezando con la problemática inherente a la muy variable capacidad exterior de sus miembros.

⁴⁶ Art. 3 de los Estatutos.

⁴⁷ Art. 11 de los Estatutos.

⁴⁸ En este sentido, los objetivos no se corresponden con los medios financieros. *Vid.* F. SAINT-OUEN, "Régions et construction européenne", *Cahier et Revue de l'OURS*, n° 3/4, 1994, p. 43.

⁴⁹ Para 1996 se estableció que sería el 0.060 FF por habitante con una cotización mínima de 20.000 FF (Regiones con población inferior a 333.000 habitantes) y una cotización máxima (facultativamente) de 240.000 FF (Regiones con poblaciones superiores a 4.000.000 de habitantes). Dato obtenido de las *Decisiones tomadas por la Asamblea General Ordinaria* (Amberes, 19 y 20 de octubre de 1995).

⁵⁰ Según dispone el art. 11.4 de los Estatutos, la suma de la cotización anual de los miembros se fija cada año en el marco del presupuesto.

⁵¹ Punto 24 de la *Declaración Final* (Amberes, 19 y 20 de octubre de 1995).

Asimismo, la falta de presupuesto, ligado a la falta de capacidad exterior, repercute en la financiación de algunos proyectos que se cubren sólo por algunas de las Regiones miembro, en lugar de hacerlo la ARE como tal⁵².

C. Acciones que emprende

Un tercer problema sobrevenido como consecuencia de la indeterminación conceptual de los miembros y su capacidad para emprender acciones exteriores, es el tratamiento jurídico que deben recibir las acciones que la ARE emprende. En términos generales, los mecanismos que utiliza para llevar a cabo sus acciones se instrumentalizan a través de actos, principalmente: las Declaraciones finales elaboradas por la Asamblea General, las Resoluciones del Buró y de las distintas Comisiones, el Informe Anual de actividades del Secretario General, las Propositiones elaboradas por la Asamblea General, los Informes de las distintas Comisiones, etc⁵³. En particular, respecto a la puesta en marcha de las acciones cabe distinguir dos tipos de actos: los actos internos, que comprenden aquellos relacionados con la estructura y funcionamiento de la organización (elaboración o modificación del Estatuto y del Reglamento interno; aprobación del presupuesto anual, elección o retirada de la condición de miembro de la ARE, disolución, etc.). En cambio, los actos externos engloban los que se proyectan fuera de la propia estructura de la organización. En concreto, se trata de las resoluciones, dictámenes, declaraciones dirigidas a los miembros de la ARE, a los Estados, y en su caso, a algunas de las organizaciones internacionales (principalmente la Comunidad Europea y el Consejo de Europa).

⁵² Así, se previó que la puesta en marcha de la Universidad de Verano correría a cargo de las Regiones de Essex, Friuli-Venecia Giulia, Jura y Pest, además de solicitar una petición de financiación a la Comisión Europea en el ámbito de los programas PHARE y TACIS. Información extraída de las Actas de la *Asamblea General Ordinaria y Extraordinaria* (Amberes, 19 y 20 de octubre de 1995).

⁵³ Se pueden señalar entre las acciones internacionales más sobresalientes que se han llevado a cabo recientemente, las siguientes:

- Prever la creación de un fondo de reconstrucción para Bosnia.
- Edición de la revista *Régions d'Europe*.
- Gestión directa de algunos programas comunitarios; p.e. el denominado *Pacto-Intercambio de experiencias*.
- Organización de concursos.
- Organización de campañas.
- Institucionalización de premios.
- Discursos pronunciados por autoridades regionales dirigidos a los miembros de la ARE.
- Establecimiento de relaciones con otras ONG de participación regional.
- Establecimiento de relaciones de colaboración con organizaciones internacionales (esp. Consejo de Europa y Comunidad Europea).
- Celebración de conferencias y seminarios sobre aspectos que afectan a las Regiones.
- Realización de proyectos concretos; la *Universidad de Verano*.

Los primeros no ofrecen problema, ya que su regulación se somete a lo previsto en la normativa francesa⁵⁴. En cambio, los segundos no quedan sujetos por ésta e inciden directamente en la capacidad que pueden poseer sus miembros para comprometerse en el plano internacional. Además, al tratarse de una ONG, estos actos no podrán ser de derecho público, es decir, no podrán imponer decisiones que deban aplicarse en el territorio de sus miembros (vinculantes para la propia Región o para las personas que se establezcan en ese territorio) ni mucho menos que comporten obligaciones exigibles a los Estados u organizaciones internacionales.

Reciben, por tanto, un tratamiento distinto respecto a los actos internos, en la medida que no pueden tener más efectos que los derivados de los actos políticos so pena de invadir la esfera reservada al núcleo duro de competencias propias de los sujetos de derecho internacional⁵⁵. Únicamente, una habilitación de los Estados interesados, mediante la celebración de un tratado-marco o de cualquier otro modo que pueda entenderse prestado ese consentimiento, podría atribuir a la ARE mayores facultades que las que ahora posee y reconvertirla en un organismo público, con capacidad para imponer decisiones vinculantes a sus miembros más allá de las derivadas de la estructura interna. La base jurídica reposaría, entonces, en un acto proveniente del derecho internacional público.

No obstante, aunque sus efectos recaen en el ámbito político no por ello debe ignorarse la importancia de algunos de estos actos externos. Determinadas resoluciones, sobre todo, las que afectan a cuestiones relativas a la continuidad y evolución del regionalismo en Europa (p.e. una noción del principio de subsidiariedad más afín a estas colectividades⁵⁶), puede explicar el interés de su estudio en el seno de la ARE y su posterior recepción en el Comité de las Regiones de la Comunidad Europea.

4. Marco jurídico de las acciones que llevan a cabo las Comunidades Autónomas en la ARE

⁵⁴ El Código civil alsaciano contempla básicamente lo relativo a la adquisición del estatus de sociedad civil local y los derechos y deberes que confiere tal atribución.

⁵⁵ La ARE, en este sentido, ya empieza a reivindicar como una capacidad más de las Regiones, aquella que posibilita la actuación de las mismas en el ámbito internacional. *Vid.* art. 10 de la *Declaración sobre el regionalismo en Europa*, Basilea, 4 de diciembre de 1996.

⁵⁶ *Vid.* la Resolución de la Asamblea General (adoptada por mayoría), Amberes, 19 y 20 de octubre de 1995 sobre las *Proposiciones para la revisión del Tratado de la Unión Europea con ocasión de la Conferencia Intergubernamental de 1996* y la *Resolución de la ARE sobre la Conferencia intergubernamental de 1996* (adoptada por mayoría), Basilea, 4 de diciembre de 1996.

Los problemas que se han expuesto *supra* también se reflejan en algunos ordenamientos estatales, como el español. La interacción entre lo dispuesto en la normativa interna y la práctica exterior llevada a cabo por las CC.AA. permiten una aproximación al papel que pueden desarrollar las mismas en la ARE. Para ello, es necesario determinar, previamente, cuál es el marco jurídico estatal en el que se desenvuelven.

Así, se pueden catalogar este tipo de prácticas dentro de un ámbito más genérico, que abarcaría el conjunto de las actividades exteriores de las mismas en la medida en que sus actividades se proyectan fuera de las fronteras estatales⁵⁷. Establecer su regulación y límites no tendría mayor trascendencia si no fuera porque estas acciones pueden eventualmente afectar a la unidad de acción internacional del Estado y, tal como a continuación se observará, la misma no queda suficientemente perfilada en el ordenamiento español.

En efecto, la Constitución Española guarda silencio respecto a la capacidad exterior de las CC.AA. Únicamente el art. 149.1.3 CE dispone que el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, lo que hasta épocas recientes ha sido interpretado por la jurisprudencia del TC con un criterio restrictivo, esgrimido para excluir la obligatoriedad de cualquier tipo de contactos exteriores que pudieran efectuar las CC.AA.⁵⁸.

Tampoco se regula esta cuestión en los respectivos Estatutos de Autonomía, que solamente contemplan (y no todos) dos posibles formas de participación exterior, constreñidas al ámbito de la celebración de tratados internacionales por el Estado central: la capacidad de instar al Gobierno la negociación de acuerdos que afecten a materias de competencia autonómica y recibir información sobre su realización.

Únicamente, se ha establecido cierta protección jurídica en relación a algunas actividades exteriores de las CC.AA. a través de la utilización por el Estado central de la técnica de los acuerdos-marco de cobertura, aunque ninguno de ellos abarca la participación de las CC.AA. en la ARE. Cabe mencionar, como tratado de carácter multilateral, la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza de 21 de mayo de 1980 que cubre las relaciones de vecindad de las comunidades territoriales de dos o más Estados parte⁵⁹. Ésta excluye, por su ámbito geográfico, las relaciones de las CC.AA. en la ARE ya que van más allá de ese espacio. Igualmente, cabe descartar el tratado de carácter bilateral entre el Reino

⁵⁷ Para una clasificación de las diferentes actividades exteriores que pueden llevar a cabo los entes subestatales (comprendiendo las CC.AA.), *vid.* C. GARCÍA SEGURA, *La presència de les entitats polítiques subestamentals a les relacions internacionals. 2ª part. Balanç d'una dècada de projecció exterior de Catalunya*, IEA, Barcelona, 1993.

⁵⁸ Como muestra de esta tendencia jurisprudencial, puede consultarse el estudio realizado en relación a la STC 137/1989, de 20 de julio por M. PÉREZ GONZÁLEZ: "Comunidades Autónomas y *ius contrahendi* en el plano internacional", *REDI*, vol. XLII, nº 1, 1990, pp. 198-209.

⁵⁹ *Vid.* Art. 2 de la Convención-marco de 1980, (BOE de 16 de octubre de 1990).

de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales de 10 de marzo de 1995, concluido en aplicación a la Convención-marco de 1980⁶⁰, porque únicamente afecta a un número limitado de Regiones⁶¹. De todo ello se deriva que ni por el espacio geográfico al que hacen referencia –cooperación transfronteriza– ni por la nacionalidad de las Regiones junto con las cuales participan en la ARE, pueden ser de aplicación los convenios enunciados⁶². Ante este vacío normativo, se ha dado paso a una serie de actividades emprendidas por las CC.AA. que guardan algún tipo de relación con el exterior y que cuentan, en principio, con la tolerancia del Gobierno central, apoyada por una reciente interpretación jurisprudencial favorable a las mismas.

De hecho, ha sido la STC 165/1994⁶³, de 26 de mayo la que ha abierto la vía y el reconocimiento de esta práctica que ya se venía desarrollando *de facto* por las CC.AA.⁶⁴. El TC ha considerado que para que puedan llevar a cabo las funciones que les han sido atribuidas, no cabe excluir la posibilidad de que realicen determinadas actividades fuera de los límites territoriales de España⁶⁵ teniendo en cuenta la reserva que confiere al Estado la

⁶⁰ España formuló una declaración a la Convención-marco de 1980 según la cual subordinaba su efectiva aplicación a la conclusión de acuerdos interestatales entre las partes implicadas o en su defecto a la conformidad de forma expresa de los respectivos Gobiernos centrales.

⁶¹ Se trata de un convenio que comprende varios tipos de entidades territoriales. En concreto, respecto a las Regiones francesas abarca a Aquitaine, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rousillon y por la parte española las Comunidades Autónomas del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña.

⁶² De todas formas, en el ámbito del Consejo de Europa están en curso o se han elaborado tratados internacionales que en caso de pasar a ser parte España, servirían para cubrir algunos de los aspectos en donde no ha llegado la Convención-marco de 1980 como la Convención europea sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONG de 24 de abril de 1986, el Protocolo Adicional a la Convención-marco de 1980, de 9 de noviembre de 1995, o aún en curso, el Proyecto de Convención sobre cooperación interterritorial de 18 de marzo de 1993, o el Ante-Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Regional, de 8 de marzo de 1996. Sin embargo, parece que el escaso interés mostrado por los Estados al respecto puede debilitar los efectos de esta técnica jurídica muy conveniente para regular la problemática general de la acción exterior de las colectividades regionales y locales.

⁶³ En relación con la sentencia, *vid.* C. GUTIERREZ ESPADA, "La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su 'presencia' directa y antes las Comunidades Europeas", *Gaceta Jurídica de la CE*, Serie D, vol. 139, 1994, pp. 169 y ss. (esp. pp. 215-228). M. PÉREZ GONZÁLEZ: "La 'onda regional'; en Bruselas y el ámbito del poder exterior", *RIE*, vol. 21, n° 3, 1994, pp. 899-915.

⁶⁴ En torno a ello, *vid.* J. LLIMONA, "La cooperació interregional: balanç i perspectives", *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht. Brussel·les 4 i 5 de juny de 1992*, Quaderns de Treball, n° 39, IEA, Barcelona, 1993, pp. 49-75, esp. p. 69.

⁶⁵ *Vid.* Fundamento Jurídico 3°.

competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales⁶⁶. Estas relaciones, sigue considerando el TC, son aquellas que están reguladas tanto por el derecho internacional general como por los tratados en vigor para España, y llevadas a cabo entre sujetos de ese mismo derecho⁶⁷. Ello supone, por contra, que las CC.AA. pueden realizar actividades exteriores si no vulneran los siguientes límites:

- No impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*.
- No originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros.
- No incidan en la política exterior del Estado.
- No generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales⁶⁸.

Concretamente, el TC afirma que las CC.AA. pueden mantener relaciones con entidades públicas extranjeras siempre que no se vulnere el art. 149.1.3 CE ya citado y recaigan dentro de su ámbito competencial⁶⁹.

Según lo expuesto y teniendo en cuenta esta interpretación jurisprudencial, cabe preguntarse, si la participación de las CC.AA. en la ARE supone una actuación autonómica *ultra vires* por invadir eventualmente la esfera competencial reservada a las autoridades centrales. Para ello, hay que tener presente que las CC.AA. participan en la misma en calidad de miembros de la asociación, colaboradores en las actividades ordinarias y creadores y destinatarios de las orientaciones de la ARE.

A. Miembros de la asociación

La ausencia de poderes gubernamentales de sus miembros en tanto la ARE es una ONG, tal como se ha visto *supra*, constriñe las acciones que emprende al ámbito privado (actos internos) y al ámbito político (actos externos), por lo que no parece que las CC.AA. vayan a invadir el título competencial de las relaciones internacionales atribuido al Estado. Desde esta perspectiva, el ordenamiento español no prohíbe que las CC.AA. participen en una asociación privada regida por el derecho francés ya que éstas se han constituido sin ejercitar el *ius contrahendi*, al menos en el sentido que le está dando la sentencia al equipararlo con el *ius ad tractatum*. Además, la falta de capacidad para concluir acuerdos

⁶⁶Vid. Fundamento Jurídico 5°.

⁶⁷Vid. Fundamento Jurídico 5°.

⁶⁸Vid. Fundamento Jurídico 6°.

⁶⁹Vid. Fundamento Jurídico n° 8.

internacionales de la mayoría de las Regiones miembro (incluidas, pues, las CC.AA.) aleja cualquier duda respecto a la extensión limitada de los compromisos que pueden adquirir como miembros de la asociación.

Sin embargo, tanto el acto de constitución de la asociación como los actos internos que se toman en el seno de la ARE se pueden calificar como de *acuerdos interregionales* (concluidos entre Regiones) por lo que, aún diferenciándose del *ius ad tractatum*, no puede descartarse un eventual *ius contrahendi* restringido a este ámbito que no vulneraría lo previsto en nuestro ordenamiento estatal ni contravendría la interpretación jurisprudencial reflejada en la sentencia mencionada⁷⁰.

Es cierto que en la mayoría de estos acuerdos las partes no contraen verdaderas obligaciones jurídicas y así ha sido constatado por algún sector doctrinal, que los ha calificado de acuerdos no normativos⁷¹. Pero no siempre es fácil establecer la ausencia de algún efecto jurídico. Parece que puede predicarse cierta obligatoriedad, al menos, respecto a sus miembros p.e. la decisión tomada en el seno de la ARE conforme a la cual sus miembros deben contribuir al pago de una cotización anual. Ante la falta de pago de cualquiera de ellos, la ARE podría tomar decisiones vinculantes para el sujeto afectado, que pueden ir desde la protesta formal hasta la retirada de voto en las reuniones de la Asamblea General o incluso, la pérdida de la calidad de miembro⁷².

B. Colaboradores en las actividades ordinarias de la asociación

Lo mismo podría señalarse respecto a la participación de las CC.AA. en las actividades ordinarias de la asociación, que si bien no constituyen acuerdos jurídicos *stricto sensu*, la colaboración en las distintas comisiones de trabajo y el deber de presentar un informe final de las tareas encomendadas es ya una forma de adquirir compromisos respecto a los otros miembros.

C. Creadores y destinatarios de las orientaciones sugeridas por la ARE

Tal como se ha hecho referencia, al redundar los actos externos de la ARE en el ámbito político, no comportan *a priori* una vulneración de lo previsto en nuestro ordenamiento

⁷⁰ Respecto a la posibilidad de llevar a cabo determinados tipos de acuerdos, *vid.* O. CASANOVAS Y LA ROSA, "La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales", *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 58-59.

⁷¹ A. REMIRO BROTONS, "De los tratados a los acuerdos no normativos", *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, p. 45.

⁷² El art. 3 de los Estatutos establece que la adhesión a la asociación está ligado al pago de una cotización.

interno, a menos que pueda probarse que su utilización ha incidido en la política exterior de España⁷³.

5. Contribución de la ARE al desarrollo de las acciones internacionales de las Comunidades Autónomas

De todo lo expuesto se puede establecer que las acciones de las CC.AA. en la ARE se han ajustado a lo previsto en nuestro ordenamiento estatal. En este caso, la interpretación de la STC 164/1994 ha posibilitado un nexo entre la normativa española y la práctica internacional de las CC.AA., lo cual hasta el momento no había sido posible. Sin embargo, la tensión existente entre la expansión de las acciones exteriores de las CC.AA., por un lado, y el freno utilizado en ocasiones por las autoridades centrales, por otro, constituye el eje que marcará una eventual evolución de estas prácticas. En particular, las acciones desarrolladas por la ARE pueden contribuir a acelerar en un sentido el proceso expansivo de las actividades exteriores de las CC.AA., dadas las siguientes consideraciones:

Ha sido un foro en donde se ha permitido poner en contacto a los representantes de las CC.AA. con otros interlocutores extranjeros lo que ha supuesto que algunos de estos contactos se instrumentalicen a través de acuerdos interregionales de carácter bilateral o multilateral. En éstos se ha constatado el papel de la ARE, bien porque han fomentado su realización⁷⁴, bien porque se la ha reconocido como organización de cooperación entre Regiones⁷⁵, bien porque se han tenido en cuenta sus orientaciones⁷⁶.

Estas consideraciones junto con la posición más favorable del Gobierno, ¿pueden contribuir a la prestación del consentimiento por parte de este último para convertir la ARE en una asociación de derecho público?. Contestar en afirmativo es abiertamente arriesgado

⁷³ En términos similares a algunas acciones exteriores llevadas a cabo por Regiones italianas que fueron objeto de protesta o de impugnación por parte del Gobierno central, p.e el acuerdo entre el Presidente de Sicilia y el Coronel Gadaffi. En torno a ello *vid.* J.E. SORIANO: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 60-62. E. GIZZI, "Il potere estero regionale", *Quaderni Regionali*, nº 1-2, 1989, p. 88-89.

⁷⁴ *Vid.* *Protocolo de colaboración entre la Región de Aquitania y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Sevilla, 18 de octubre de 1989. *Protocolo de Colaboración entre la Región de los Países del Loira y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, 19 de noviembre de 1990.

⁷⁵ *Vid. p.e* *Protocolo de Acuerdo para el desarrollo de la cooperación entre el Consejo Regional de Aquitania y la Diputación General de Aragón*, Zaragoza, 20 de septiembre de 1989.

⁷⁶ *Vid. p.e* *Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Región de los Países del Loira*, Santiago de Compostela, 14 de marzo de 1991.

porque implica un cambio de actitud estatal que, hoy por hoy, no parece apuntarse. Con todo, no puede desdeñarse la ingente labor que está realizando el Consejo de Europa, bajo la forma de tratados-marco, tendente a aligerar los obstáculos con los que se encuentran las Regiones al realizar actividades de tal naturaleza.

A todo ello, cabe preguntarse si las Regiones, en concreto, las CC.AA., estarían realmente dispuestas a participar en el seno de una asociación que pudiese tomar decisiones vinculantes para las mismas. En cualquier caso, la ARE debe evolucionar hacia la consolidación de nociones más estables, p.e. concepto de Región, cooperación fronteriza-cooperación transfronteriza; plataformas transnacionales entendidas como grupos con intereses regionales; cooperación interregional y transfronteriza; nivel interregional y regional, etc. El estudio cada vez más riguroso sobre los miembros, su situación y su capacidad exterior no devalúa la labor que se realiza en otros marcos ya de organizaciones internacionales (esp. CPLRE y CdR) sino que tiende a fortalecer y a contribuir a ese espacio reivindicado por las Regiones. Las posibles interferencias o contradicciones que pueden aparecer entre esos órganos creados por la voluntad estatal y la ARE no son más que el reflejo de su propia evolución; el balance no tiene porque ser negativo.

Pese a la ausencia de valor jurídico de las declaraciones de la asociación dirigidas a las instituciones europeas, sí que han servido para influir en algunas de las medidas adoptadas en el seno de las mismas. No en vano algunos de los miembros de la ARE participan también en estos foros pudiendo favorecer una postura tomada, previamente, por ésta.

Asimismo, puede servir de puerta de entrada a Regiones no europeas. La práctica ha venido mostrando como las relaciones entre las mismas no se ceñían únicamente a un continente sino que en ocasiones se sobrepasaba y la experiencia de estas últimas puede haber enriquecido el conjunto de las Regiones.

En concreto, las CC.AA. como miembros de la ARE y de los órganos europeos con participación regional se ven inmersas en este proceso en el que al mismo tiempo elaboran una postura conjunta y contribuyen al desarrollo del regionalismo en Europa⁷⁷.

6. Consideraciones finales

⁷⁷ A título ejemplificador, aunque la sede de la organización se ubica en Estrasburgo, las últimas reuniones del Buró celebradas en 1995 fueron respectivamente en Montreux, 6 y 7 de julio y en Berlín, el 29 de septiembre; o p.e., la Comisión I se reunió en Landshut, el 7 de abril de 1995 y en Vitoria, el 6 de octubre de 1995. La Comisión II en Mechelen el 30 de marzo de 1995 y en Turku el 1 de septiembre de 1995, etc. Datos obtenidos de las Actas de la *Asamblea General Ordinaria y Extraordinaria* (Amberes, 19 y 20 de octubre de 1995).

La ARE ha servido, históricamente, como *lobby* de defensa y a la vez de promoción de los intereses de las colectividades regionales en el ámbito exterior. En el momento de su creación, 1985, las resistencias de varios Estados clave: Francia, Italia, España, Reino Unido a romper con el concepto tradicional de unidad de actuación exterior del Estado les llevaba a elevar a menudo ante sus respectivos Tribunales Constitucionales o jurisdicciones equivalentes cualquier actuación en el ámbito internacional de sus entidades subestatales y/o a intentar coartar y/o uniformar y/o regular hasta el mínimo detalle las mismas.

Las claras diferencias entre tal realidad y la existente en otros Estados de la Europa occidental (Suiza, República Federal Alemana o Bélgica) creaba una fricción constante en este ámbito. En particular, ello se daba en el caso español, entre la Administración central del Estado (especialmente el Ministerio de Asuntos Exteriores) y Cataluña y el País Vasco. Por ello, una de las colectividades regionales que más han apoyado al ARE ha sido Cataluña, siendo J. Pujol Presidente de la misma desde 1992 hasta 1996.

Por otra parte, la ARE refleja la enorme diversidad de regímenes jurídicos de las Regiones europeas; algunas de ellas estaban más cerca de ser una colectividad local (como la Región de Estocolmo) y ello, junto a la escasa independencia económica de buena parte de dichas Regiones ha coartado, a menudo, la cohesión y las posibilidades de crear una fuerte red de conexión entre Regiones en el seno de la ARE. Otro serio problema, en este caso jurídico, es la inexistencia de un tratado-marco que permitiese a las Regiones comprometerse internacionalmente, lo que conlleva a una simple tolerancia estatal de sus actividades como miembros de la ARE.

Lo que sí ha tenido cierto éxito, en cambio, es la influencia de la misma en la creación del Comité de las Regiones en el seno de la Comunidad Europea y en introducir el concepto de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea aunque fuese una batalla pírrica, ya que no se especifica en este tratado que la subsidiariedad deba incluir también a las Regiones. Uno de los actuales objetivos de la ARE, hoy en día, es lograr que tras la Cumbre Intergubernamental de 1997 se consiga una mención expresa de la relevancia de las Regiones para el principio de subsidiariedad.

En el caso español, la postura del Gobierno central ha variado levemente, (ello queda demostrado tras más de 15 años sin que apenas se hayan celebrado tratados en este ámbito) ejemplo de ello ha sido la existencia del acuerdo concluido con Francia en 1995 sobre cooperación transfronteriza que permite actuar a algunas CC.AA. con sus equivalentes en el lado francés de los Pirineos.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha matizado posturas anteriores y con su sentencia de 26 de mayo de 1994 ha llegado a una postura similar a la precedente del Tribunal Constitucional italiano, aceptando las actividades exteriores de las CC.AA. y fijando ciertos límites tasados, incluyendo obviamente entre ellos que su actuación recaiga dentro de su ámbito competencial.

Por último, se podría afirmar que la ampliación extraordinaria de los miembros de la ARE, que en el futuro podría englobar, incluso, a Regiones no europeas, ha diluido ligeramente el sentido inicial de la misma y, su carácter de defensa de la identidad internacional de las Regiones, se está transformando con el peligro de llegar a ser una máquina burocrática con escasos medios económicos.

No obstante tal riesgo, la ARE hoy en día está logrando hacer nacer, especialmente en los Estados con escasa o nula tradición regionalista, en particular, respecto a los países de la Europa del Este, determinados valores y opciones de actuación regional. La extensión de tal modelo descentralizador puede llegar a equilibrar globalmente la progresiva pérdida del sentido inicial más defensivo de las Regiones de la ARE.