

## **TRABAJO DE FINAL DE GRADO**

¿De qué manera y a través de qué mecanismos los gobiernos regionales y locales participan en la Unión Europea?

Profesor: Dr. Francesc Morata

Alumno: Marc Mellado Bayo

Ámbito: Unión Europea

## SUMARIO

- 1-INTRODUCCIÓN (Pág.3)
- 2-CONTEXTO HISTÓRICO Y NORMATIVO: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL TERCER NIVEL EN LA UNIÓN EUROPEA (Pág.5)
- 3-MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES EN LA UE (Pág.9)

### A) AL MARGEN DEL ESTADO (Pág.10)

1. Comité de las Regiones (CdR)
2. Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE)
3. Congreso de Poderes locales y regionales
4. Asamblea de Regiones de Europa (ARE)

### B) A TRAVÉS DEL ESTADO (Pág.13)

Breve análisis de los casos:

1. Alemán
2. Belga
3. Gran bretaña
4. España y la participación de las CCAA
  - 4.1 CARUE
  - 4.2 Consejo de Ministros
  - 4.3 Comitología
  - 4.4 Otros mecanismos de participación

- 4-CONCLUSIONES (Pág.21)
- 5-REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS (Pág.24)
- 6-ANEXOS
  - a) Informe ejecutivo
  - b) póster

## 1-INTRODUCCIÓN

Desde su creación justo después de la segunda Guerra Mundial, la Unión Europea ha sido uno de los fenómenos, ya bien sea por su naturaleza, evolución y complejidad, mas analizados y estudiados des del ámbito de la Ciencia Política. Y es que lo que en principio empezó como una simple unión económica cuyo objetivo era el de incrementar la interdependencia comercial y disminuir el riesgo de conflictos, hoy se ha convertido una compleja estructura política, institucional y económica sin precedentes.

Han sido numerosos los debates que han ido emergiendo a medida que el proceso de conformación e integración europea se ha ido desarrollando: ¿Más o menos Europa? ¿La ampliación mermará su calidad? ¿Deben los estados miembros ceder más soberanía en beneficio de una mayor cooperación política? ¿La actual estructura institucional y la atípica separación de poderes facilitan la participación de otros actores más allá de los Estados?¿La ciudadanía confía en la administración europea? ¿Estamos ante una estructura opaca e impermeable?¿Qué horizonte se vislumbra y qué papel debe ejercer la UE en el orden internacional?

Éstas son algunas de la muchas cuestiones y discusiones que se han ido planteando desde distintos enfoques teóricos, pero lejos de querer abarcar un espectro tan amplio (no responde al objetivo del trabajo), si he considerado oportuno l centrarme en dos reflexiones que desde hace décadas figuran en la agenda europea y se abordan con intensidad des del punto de vista teórico, político, las cuales inspiran el planteamiento inicial. Hago así referencia al posible déficit democrático de la Unión Europea y al principio de subsidiariedad.

Conceptualmente ambos conceptos son nítidos. En primer lugar, el déficit democrático recoge la idea de que la UE y el complejo institucional que la conforma

sufre una falta de legitimidad democrática dadas las dificultades que tienen los ciudadanos para poder acceder a ella y así incidir en la definición de políticas comunitarias.

En segundo lugar, el principio de subsidiariedad es aquel que permite determinar cuándo la UE es competente para legislar con objeto de que las decisiones se adopten lo más cerca posible de los ciudadanos.

En las distintas fases de integración y federalización progresiva de la UE, ambas cuestiones se han ido planteando de forma constante y, cada vez más, de modo más explícito. Los tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa han contribuido a mejorar la legitimidad democrática del sistema institucional, reforzando los poderes del Parlamento Europeo (PE en adelante) en materia de designación y de control de la Comisión, y ampliando la aplicación del procedimiento de codecisión. Posteriormente, Lisboa, aparte de seguir reforzando aún más al PE, promoverá la participación ciudadana en el ámbito europeo dando lugar al derecho de iniciativa ciudadana y reconociendo la importancia del diálogo entre las instituciones europeas y la sociedad civil.

Ahora bien, llegados a este punto en que Europa, parece ser, tiene la clara voluntad de seguir acercándose a los ciudadanos a través de las administraciones más cercanas, mis preguntas son las siguientes: ¿A través de que mecanismos se articula esta voluntad? Si el 70%<sup>1</sup> de las directivas aprobadas en el ámbito comunitario son de aplicación local y regional ¿De qué manera y a través de qué mecanismos los gobiernos regionales y locales participan e influyen en su definición? ¿Cómo se articula el principio de subsidiariedad?

En definitiva, el enfoque del presente trabajo pretende indagar acerca del papel que desempeñan en el ámbito de la Unión las esferas decisorias más cercanas al ciudadano, qué aportan al proceso de europeización, cómo se organizan, con qué estructuras cuentan y que objetivos persiguen.

---

<sup>1</sup> Datos según informe CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa)

## 2-CONTEXTO HISTÓRICO Y NORMATIVO: ¿CÓMO HA EVOLUCIONADO LA PARTICIPACIÓN DEL TERCER NIVEL EN LA UNIÓN EUROPEA?

Durante la década de los 80 y los 90, el debate y la presión ejercida por una amplia coalición de regiones encabezadas por los “Länder” alemanes, tuvo una traducción esperanzadora en los trabajos previos de las *Conferencias Intergubernamentales* (CIG en adelante) y en el posterior Tratado de Maastricht<sup>2</sup>: por primera vez se contempla un limitado reconocimiento a las dimensiones regional y local en relación a su papel en el proceso de integración europea.

¿Cómo se materializaría este reconocimiento? En primer lugar a través de la articulación y consolidación del Comité de la Regiones<sup>3</sup> (CdR en adelante); en segundo lugar facilitando la posibilidad de que los ministros regionales pudieran unirse a la delegación de los Estados Miembros en el Consejo de Ministros y, finalmente, introduciendo en el Tratado el Principio de Subsidiariedad<sup>4</sup>.

Estamos ante un nuevo modelo conceptual basado en una visión de la UE a 3 niveles: la propia Unión Europea, los Estado Miembro y las regiones y localidades<sup>5</sup>.

No obstante, lo que en teoría surgió fruto de una alta ambición de dar protagonismo a este tercer nivel no se vería acompañado en la práctica; es decir, la configuración del CdR resultó decepcionante, sobre todo para aquellos que habían previsto un fuerte institucionalización de la representación subestatal, en especial, a nivel regional.

---

<sup>2</sup> **El Tratado de la Unión Europea**, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

<sup>3</sup> **Huici Sancho, L.** *El comité de las Regiones: su función en el proceso de integración Europea*. El CdR no se crea hasta la reforma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, llevada a cabo con el Tratado de Maastricht en 1992. Éste se encuentra sometido a los principios que inspiran la existencia y el funcionamiento de la Organizaciones Internacionales.

<sup>4</sup> **Albertí, Fossas i Cabellos (2005).** *El principi de subsidiarietat a la UE*. Aunque podemos encontrar de manera germinal el origen del principio de subsidiariedad en el Tratado de la CECA (Art. 5) , no será hasta el Tratado de Maastricht (1992) que éste adquiriera un papel central en el derecho comunitario.

<sup>5</sup> Véase **Jeffery (2002).** *Regions and the EU: Letting them in and Leaving them alone (2002).* Universidad de Birmingham

La amplia diversidad y heterogeneidad entre las propias regiones de los EEMM la falta de nitidez y contundencia en sus dictámenes, su limitada función de asesoramiento a la Comisión (ausente en el caso del Parlamento Europeo y Consejo) y la existencia de otras vías más eficaces a través de los propios Estados miembro (EEMM en adelante) harán que el CdR no se establezca como voz la autorizada de las regiones y los entes locales.

Algunos autores (Jeffery, 2002)<sup>6</sup> han coincidido en resaltar que esta decepción no es más que el síntoma producido por una estrategia limitadora, ambigua y desinteresada: *Nos dejan entrar pero, ¿Para qué si estamos solos?*

Ante este escenario y ya en la década de los 90, las regiones más poderosas que optaron por buscar mejorar su papel en el ámbito comunitario a través los Eemm, obtuvieron derechos constitucionales para fijar su posición en las materias de su competencia. ¿Cómo?

- a) Incluyendo el derecho a hablar como parte de la delegación del Estado en el Consejo de Ministros
- b) Derecho de entrada en las CIG para la preparación de las posiciones estatales

Además, cabe destacar en este contexto la aparición de la REGLEG<sup>7</sup> explicar, formada por el grupo de regiones con poder legislativo, es decir, con gobierno y parlamento propios: Austria, Bélgica, Alemania, Italia, España, Reino Unido, Portugal y Finlandia.

Sus preocupaciones centrales giraron entorno a una mayor claridad en la asignación de competencias de la UE, el reconocimiento de la particular naturaleza de las regiones de

---

<sup>6</sup> Véase **Jeffery (2002)**. *Regions and the EU: Letting them in and Leaving them alone (2002)*. Universidad de Birmingham

<sup>7</sup> **Conferencia de Regiones Europeas con Poder Legislativo.**

la REGLEG, la formalización al acceso al Consejo de Ministros, mejorar los canales de influencia sobre la Comisión en la etapa prelegislativa y evitar un excesivo intrusismo.

Aunque las posiciones entre el CdR y la REGLEG en numerosas ocasiones quedaban superpuestas y sus esfuerzos de apoyo mutuo eran evidentes, existían diferencias notables en sus reivindicaciones. Por un lado la REGLEG estaba centrada en la reclamación de respuestas para resolver sus necesidades especiales, mientras que el CdR pretendía consolidar su “statu quo” como interlocutor válido de todas las autoridades regionales y locales (incluida la REGLEG) frente a otras instituciones europeas.

Lo que hasta ahora había parecido una mera declaración de intenciones, adquirirá un protagonismo inédito en el proyecto de Tratado Constitucional de 2004, aprobado en junio y firmado en noviembre por los entonces 25 miembros de la UE. Y aunque después no fuera ratificado, dicho proyecto recogió aspectos que suponían un importante avance en el ámbito de la participación regional y local que se vieron incorporados más tarde en el Tratado de Lisboa de 2007.

¿Qué aspectos serán los más significativos?

- a) La clarificación de competencias de la UE en la línea de lo establecido en 2001 por Wolfgang Clement<sup>8</sup>.
- b) El respeto de la UE hacia los gobiernos regionales y locales, algunos de los cuales son poseedores de estructuras a través de las cuales manifiestan su identidad propia.
- c) El reconocimiento a la diversidad cultural y lingüística (pilar básico en la construcción de las identidades regionales y locales)
- d) El reconocimiento al principio de cohesión territorial como principio básico de la solidaridad expresada por los pueblos de la Unión.

---

<sup>8</sup> **Wolfgang Clement**, entonces Presidente de Renania del Norte – Westfalia. Véase discurso en 2001 en la Universidad Humboldt de Berlín

- e) El principio de subsidiariedad explicita por primera vez su carácter local y regional. En este sentido hay que destacar la puesta en marcha del “Protocolo para el seguimiento del principio de subsidiariedad y proporcionalidad”.
- f) Capacidad del CdR para interponer acciones ante el TJE si considera que se ha vulnerado el principio de subsidiariedad.

Pero si algún aspecto del proyecto constituye un avance significativo es éste: la Comisión debe tener en cuenta la dimensión regional y local en virtud de su obligación de “consultar ampliamente” en fase prelegislativa. Este precepto dotará de fondo y sentido al CdR, que verá incrementada su responsabilidad y deberá organizar foros periódicos a través de los cuales la Comisión consultará a los entes regionales y locales. En este período vemos como las funciones consultivas del CdR se amplían significativamente mientras que el apoyo para afianzar el acceso regional al Consejo de Ministros en el proyecto constitucional fue más bien escaso. De hecho esta voluntad dependía sobre todo de acuerdos adoptados en base al ordenamiento jurídico interno de los Eemm.

Ahora bien, llegados a este punto, Charlie Jeffery<sup>9</sup>, apunta tres aspectos básicos para que el CdR pueda ofrecer mejores perspectivas en un futuro:

- 1) Claridad y nitidez en el enfoque: El CdR será un paraguas de muchas y diversas opiniones que habitualmente produce un denominador común con un bajo impacto. Es vital para mejorar las perspectivas de la institución un enfoque claro.
- 2) Es necesario reformular las estructuras con la intención de captar mejor la diferencias entre países en función de los gobiernos regionales y locales- ¿Por qué no una secretaría para las regiones de la REGLEG? ¿O por Eurocities? ¿O para las regiones administrativas?
- 3) En tercer y último lugar, el CdR debe establecer procedimientos para la gestión en sus nuevas materias en el control de subsidiariedad. Debe

---

<sup>9</sup> Véase **Jeffery (2002)** *Regions an the EU: Letting them in and Leaving them alone* (2002)



resultar una estructura ágil y eficaz, sobre todo si decide actuar como parte del sistema de alerta temprana.

Son muchos los debates entorno al horizonte de cuáles deben ser los mecanismos idóneos para lograr una mejor y mayor participación de la dimensión regional y local en la Unión Europea.

No obstante, lejos de querer especular acerca de cuál podría ser el mejor de los modelos dentro de la arquitectura institucional comunitaria, el objetivo fundamental del presente trabajo no es otro que el de detectar, una vez visto brevemente el contexto histórico y normativo, de qué manera y a través de qué mecanismos participan hoy los gobiernos regionales y locales de la dinámica europea.

### **3-MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES EN LA UNIÓN EUROPEA**

Como hemos visto anteriormente, la actitud de las instituciones europeas no ha sido precisamente una constante en lo que a predisposición y actitud positiva se refiere. Sin embargo, si se ha podido apreciar un hecho que nos servirá, tanto des del punto de vista conceptual como metodológico, para categorizar de qué manera y a través de qué mecanismos se produce actualmente la participación de ambas esferas en el ámbito de la UE.

Sustancialmente diferenciaremos entre:

- a) La participación al margen de los Estados
- b) La participación a través de los Estados

¿Son ambas igualmente efectivas? Antes de ofrecer una respuesta, en este apartado, intentaremos describir las varias formas de participación identificadas.

## **A. PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES EN LA UE AL MARGEN DEL ESTADO**

### **1. Comité de las Regiones (CdR)**

El CdR se crea en 1992 a través del Tratado de Maastricht como órgano de la Unión Europea<sup>10</sup> (el único de los analizados en este apartado que forma parte del sistema europeo) y constituye posiblemente la voz más representativa de los entes regionales y locales en el ámbito europeo.

El CdR cuenta, des de la adhesión de Croacia a la UE, con 353 miembros e idéntico número de suplentes.

El CdR estructura su trabajo entorno a 6 comisiones especializadas en los siguientes ámbitos: Ciudadanía, gobernanza y asuntos institucionales (CIVEX); política económica y social (ECOS); Educación, juventud, cultura e investigación (EDUC); medio ambiente, cambio climático y energía (ENVE) y recursos naturales (NAT). Cada comisión cuenta con unos 100 miembros y su función principal no es otra que la de elaborar posicionamientos y dictámenes sobre temas que corresponden a su ámbito de competencia<sup>11</sup>.

No hay que olvidar que la Comisión está obligada en fase prelegislativa a consultar al CdR cuando la naturaleza del proyecto que se pretende afecta directamente a la gobernabilidad de las esferas regional y local.

Pero aparte de la participación en el proceso legislativo, el CdR lleva a cabo una labor esencial mediante la organización de actos, conferencias y seminarios que

---

<sup>10</sup> Véase **Huici Sancho, L.** *El comité de las Regiones: su función en el proceso de integración Europea* (Pág.15)

<sup>11</sup> Información extraída de <http://cor.europa.eu/es/Pages/home.aspx>

persiguen promocionar su labor, compartir experiencias y comprometerse aún más con las políticas europeas.

## 2. Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE)

El Consejo de Municipios y Regiones de Europa es una organización creada en 1951 por alcaldes y alcaldesas europeas que han venido trabajando a favor de la democracia local y la contribución de ésta en la construcción europea.

A parte de ser posiblemente la asociación más antigua y más extensa, son la única organización que aglutina las asociaciones nacionales de las autoridades locales de 41 países (150.000)<sup>12</sup>

El trabajo del CMRE gira entorno a 2 pilares<sup>13</sup>. Por un lado en el intento de influir en las políticas y la leyes europeas en todos los ámbitos que repercuten a los municipios y las regiones. La legislación europea afecta a más del 60% de las políticas que se aplican en ciudades, municipios y regiones y el CMRE, a través de sus miembros, ***interviene en las primeras fases del proceso legislativo de la Comisión Europea, mediante la aprobación de enmiendas para su consideración por parte del Parlamento Europeo.***

Por otro lado constituye un espacio de debate y colaboración entre las diferentes autoridades con el fin de compartir conocimientos y experiencias.

## 3. Congreso de Poderes locales y regionales

Dicho Congreso es el órgano que, dentro del Consejo de Europa, actúa como portavoz de las regiones y municipios de Europa y que se estructura mediante un sistema bicameral: una cámara compuesta por las regiones y otra por los poderes locales.

---

<sup>12</sup> CEMR (2014). Manifiesto de las administraciones locales y regionales para las elecciones europeas de 2014.

<sup>13</sup> Fuente: [www.ccre.org](http://www.ccre.org)

El Consejo de Europa, aún no siendo un órgano de la Unión Europea, fue fundado en 1949 y, posiblemente, es la organización política más antigua del continente. Cuenta con la representación de 47 países y ningún Eemm se adherido a la UE sin previamente pertenecer a éste.

El papel del CPLRE<sup>14</sup> en el ámbito comunitario es meramente consultivo (lobby) y más allá de trasladar opiniones, aconsejar al Comité d Ministros (órgano interno), generar foros de debates, redactar informes sobre la situación de la democracia local y regional de los Eemm o de posibles candidatos, su función primordial no es otra que la de velar por el cumplimiento de la Carta Europea de Autonomía Local y cooperar estrechamente con el CdR.

#### **4. Asamblea de Regiones de Europa (ARE)**

La ARE es una organización independiente de regiones y la red más importante de cooperación interregional de la “Gran Europa”. Representa a 13 organizaciones interregionales y 255 regiones de 30 países.

La misión básica de la AER es la de constituir un foro democrático que permita a sus miembro expresar ambiciones comunes en el contexto europeo e internacional. Ésta promueve la subsidiariedad, las estructuras democráticas regionales y la excelencia en este nivel de gobernabilidad

El ámbito de influencia de la ARE *se circunscribe básicamente al de la cooperación con los órganos consultivos de referencia ante la UE*, es decir el CdR y el Congreso de Poderes Locales y Regionales. La participación de la ARE en el seno del CPLRE es meramente de observador, mientras que tanto los representantes del CdR como los del CPLRE son miembros natos del Buró de la Asamblea<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Fuente: <http://www.femp.es/files/566-620-archivo/CPLRE%20Descripci%C3%B3n%20de%20actividades.pdf>

<sup>15</sup> Fuente: [http://enrd.ec.europa.eu/networks-and-networking/eu-organisations/es/assembly-of-european-regions\\_es.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/networks-and-networking/eu-organisations/es/assembly-of-european-regions_es.cfm) y [www.a-e-r.org](http://www.a-e-r.org)

## B. PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES EN LA UE A TRAVÉS DE LOS ESTADOS

A diferencia de la participación que las regiones y los entes locales ejercen a través de órganos consultivos a los que la Comisión o el Parlamento pueden tener en cuenta o no, la participación a través del Estado ha sido considerada como una vía alternativa e incluso más eficaz para la consecución de aspiraciones y reivindicaciones regionales, especialmente de aquellas regiones con peso específico (naturaleza legislativa) dentro de la dinámica interna del propio Estado. No hay que obviar el fuerte componente intergubernamental que caracteriza la UE.

Durante muchos años la Comunidad Europea ha mostrado una casi total indiferencia en relación a la organización territorial de los EEMM. No será hasta la entrada en vigor de la AUE<sup>16</sup> que se producirá un cambio de rumbo al introducir el partenariado<sup>17</sup> entre las regiones y la Comisión. La política regional propició la descentralización de algunos EEMM y con ella, la participación “desde abajo” (por parte de las regiones) en el proceso de toma de decisiones europeas, sobre todo a través de la influencia que éstas pueden ejercer sobre la posición del Estado.

Desde el punto de vista territorial, Etherington, J. (2012)<sup>18</sup> señala que la europeización ha tenido consecuencias muy dispares en los distintos estados. En el caso de aquellos estados unitarios como el Reino Unido, Finlandia o Estonia, las tradiciones existentes de centralización han sido demasiado poderosas y han impedido la aparición de alianzas basadas en la cooperación entre iguales entre el Gobierno central y los

---

<sup>16</sup> El **Acta Única Europea** (AUE) firmada el 17 de febrero y el 28 de febrero de 1986 por los 12 países miembros que en ese momento formaban la CE. Entró en vigor el 1 de Julio de 1987. Esta revisa los tratados de Roma y persigue la reactivación del proceso de integración y alcanzar el mercado interior

<sup>17</sup> **Etherington, J.** *Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿Superando los enfoques existentes?* Revista CIDOB de asuntos internacionales n° 99 (setiembre de 2012). El partenariado reconoce al ámbito regional como un actor clave, en particular en la etapa de implementación de la política regional. (Pág. 78)

<sup>18</sup> **Etherington, J.** *Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿Superando los enfoques existentes?* Revista CIDOB de asuntos internacionales n° 99 (setiembre de 2012)

gobiernos regionales. Hay que decir que dichas alianzas responden más bien a dinámicas propias de estados federales o con un mayor grado de descentralización.

Aunque las reglas del juego europeo son las mismas para todos, las experiencias son muy diversas. En este sentido, y antes de entrar en materia con el caso autonómico español, es recomendable describir brevemente los casos de Estados Miembros que más ampliamente permiten la participación de sus regiones en el ámbito europeo, como son Alemania y Bélgica. También resultará interesante analizar el caso de Gran Bretaña dada su peculiaridad<sup>19</sup>.

## 1. El caso alemán

Con el desarrollo de la política de regional y la posterior ratificación del AUE, las décadas de los 70's y los 80's fueron especialmente significativas para los Länder, tanto en lo referente la movilización como al impulso de nuevos mecanismos para su participación<sup>20</sup> en el ámbito europeo.

No será hasta la negociación del Tratado de Maastricht que los Länder tendrán una nueva oportunidad. Éstos conseguirían que 2 representantes suyos se integraran en la delegación alemana que participó en las CIG<sup>21</sup>. En dichas conferencias los Länder aprovecharon la ocasión para reivindicar el principio de subsidiariedad, abrir el Consejo de Ministros a representantes regionales, la creación de un Comité de las Regiones con la idea que acabara constituyéndose en la segunda cámara del Parlamento Europeo y, finalmente, la posibilidad de anteponer recursos ante el TJE.

---

<sup>19</sup>

<sup>20</sup> **Klaus-Jürgen Nagel.** *La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado.* Destaca que los Länder, en consonancia con el desarrollo general del federalismo de la RDA, compensaron la pérdida de autonomía con una cierta posibilidad de participar en las decisiones a nivel federal. Con el proceso de integración los gobiernos de los Länder ganaron influencia a través del Bundesrat en detrimento de sus parlamentos.

<sup>21</sup>

Ahora bien, el éxito más importante de la presión de los Länder fue de carácter interno. La reforma constitucional del *Grundgesetz* del 1994<sup>22</sup> impediría al Gobierno Federal transferir competencias que afectaran a los Länder sin el previo consentimiento de la cámara federal (Bundesrat).

La reforma tuvo el efecto deseado: los conflictos entre el Gobierno federal y los gobiernos de los Länder no se multiplicaron. El conflicto y la tensión entre niveles dio paso a una “estrategia de cooperación”, hasta tal punto que los Länder prefirieron no usar el “derecho de veto” con el fin de lograr amplios acuerdos por “paquetes”<sup>23</sup>.

Según el autor, los Länder supieron aprovechar la oportunidad que les ofreció Maastricht, y aunque el mismo tratado estableciera competencias europeas en ámbitos que anteriormente formaban parte de su feudo, en relación al mecanismo establecido ambas partes se han mostrado han mostrado satisfechas<sup>24</sup>.

Otra de las características del sistema alemán viene dada por la relevancia que de forma indirecta adquiere el Bundesrat en el ámbito europeo. Este protagonismo de la cámara territorial ha comportado que muchos Länder no se hayan preocupado de adaptar sus instituciones a la UE, lo que ha comportado que, por ejemplo, sus propios parlamentos sean los verdaderos perdedores de los nuevos mecanismos.

Por otro lado y en términos de participación de las regiones en la UE al margen del Estado, es significativo señalar que la escasa relevancia<sup>25</sup> adquirida por el Comité y la diversidad de intereses existentes, haya ido reforzando cada vez más el papel

---

<sup>22</sup> **Art.23 del Grundgesetz tras la reforma de 1994:** El Gobierno Federal tiene que tener en cuenta la posición de los Länder expresada a través del Bundesrat siempre y cuando sus intereses puedan verse afectados por los proyectos europeos en discusión.

<sup>23</sup> Morata, F (ed). *La gobernanza multinivel en la UE*. Artículo de Klaus-Jürgen Nagel. *La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado* (Págs. 248-249)

<sup>24</sup> Cada año el Gobierno transmite entre 7.000 y 10.000 documentos Europeos a los Länder a través del Bundesrat. Entre 1993 y 1999 hubo 1400 casos de actuación del Bundesrat en asuntos de la UE. Fuente: **Gress y Lehne (1999)**

<sup>25</sup> **Johne, 2000.** Véase relación de la procedencia de los representantes (gobierno, cámaras legislativas o municipios). Es significativo que el papel de los delegados de los Länder al CdR sea asumido cada vez más por los sustitutos que por el titular. En algunas ocasiones el papel del sustituto es asumido por parlamentarios del Länder, no obstante, con los nuevos mecanismos el papel de los parlamentos de los Länder será residual por no decir casi inexistente. Véase relación de la procedencia de los representantes (gobierno, cámaras legislativas o municipios).

individual de los Länder a través de las oficinas de representación<sup>26</sup>, sobre todo de los occidentales, que abogan desde hace tiempo por una Europa de regiones competitivas y con autonomía.

En términos generales podemos decir que los mecanismos a través de los cuales los Länder participan a través del Estado, no se han configurado tanto como protección de las singularidades, sino como garantía de su influencia colectiva. En este sentido el autor acaba concluyendo que los Länder alemanes tienen derechos de participación nada menospreciables y que son más o menos efectivos en el ámbito de su competencia dependiendo del grado de unidad que puedan alcanzar.

## 2. El caso belga

De los estados federales que hay en la UE sea posiblemente el más asimétrico debido al carácter plurinacional del Estado<sup>27</sup>. El paso de Bélgica de un Estado unitario a un Estado federal se debe básicamente a cuatro grandes reformas constitucionales producidas entre 1970 i 1993<sup>28</sup>.

Un rasgo significativo que diferencia Bélgica del caso alemán es que, en el uso de sus competencias, las comunidades y las regiones poseen el mismo rango que el Estado central. Incluso han adquirido el derecho a establecer relaciones internacionales propias siempre y cuando se circunscriban a su ámbito competencial y respeten los “principios” que rigen la política exterior del Estado.

Según Klaus-Jürgen Nagel, estamos ante un sistema basado en un federalismo cooperativo *sui generis*, donde las Comunidades y regiones mantienen una cultura de la cooperación desde sus competencias exclusivas.

---

<sup>26</sup> Todas las “oficinas de representación” en Bruselas suman más personal que la representación de la propia RFA.  
**Fuente:** Klaus-Jürgen Nagel cita a Fischer, 1999a: 136; Kalbfleisch-Kottsieper, 2001:178

<sup>27</sup> Reforma consitucional de 1993; proclamación de Bélgica como Estado federal.

<sup>28</sup> **Las cuatro grandes reformas:** 1970, 1980, 1988 y 1993.



El principal miedo de las Comunidades y las regiones quedó patente en la reforma de 1993. Existía la posibilidad de que el Estado, al transferir las competencias a Europa, recuperara parte del poder perdido a través de su papel en el Consejo de Ministros<sup>29</sup>. Sin embargo, Maastricht acabó con la situación de que los representantes del Estado belga asumieran responsabilidades que internamente estaban fuera de su ámbito competencial<sup>30</sup>. De hecho, Bélgica es el único Estado miembro que sistemáticamente usa las facultades concedidas a la participación regional. La selección de sus delegados en el Consejo de Ministros se lleva a cabo bajo los parámetros de representación mixta y rotación.

El sistema de rotación se aplica de forma que los entes subestatales especialmente interesados en ciertos temas puedan tener más presencia en los Consejos correspondientes. Es destacable que, tanto en el segundo semestre del 2001 como en el segundo semestre de 2010<sup>31</sup>, períodos en los que Bélgica ostentó la presidencia del Consejo, muchas sesiones fueran presididas por ministros regionales. La importancia de esta situación recae en que actores de tercer nivel se equiparan a los Estados, al menos en esta institución. Ahora bien, no con un cheque en blanco.

El Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994 establece reglas para la coordinación de una posición belga conjunta en el Consejo de la Unión Europea. La coordinación de la posición conjunta belga es responsabilidad de la Dirección General de Coordinación y Asuntos Europeos y antes de cada sesión del Consejo de Ministros se convoca una reunión para coordinar dicha posición. Esta participación es lo que realmente diferencia a las regiones y comunidades belgas de los Länder alemanes y austríacos.

### 3. El caso de Gran Bretaña

---

<sup>29</sup> El Tratado de Maastricht (Art.146), a iniciativa belga, incorpora la posibilidad de que los Estados que lo deseen puedan estar representados en el Consejo de Ministros por miembros de los entes subestatales.

<sup>30</sup> De Becker, A. *La representación de Bélgica en el Consejo de la UE y la participación directa de las regiones*. CIDOB, Setiembre 2012 (Págs. 39-54): La reforma del Estado de 1993 dio lugar al Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994 entre el Estado federal, las comunidades y las regiones sobre la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la UE. Este Acuerdo de Cooperación fue posteriormente modificado por el Acuerdo de Cooperación del 13 de febrero de 2003, que establece cómo estará representada Bélgica en el Consejo de Ministros.

<sup>31</sup> Cronología de la presidencia del Consejo de Ministros. [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_es.htm)

En el Reino Unido las relaciones con Europa son competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, desde 1999 se permite la participación de Escocia, Gales e Irlanda del Norte en determinados Consejos. Uno de los principales “handicaps” del modelo británico es que no existe un marco legal escrito que regule dicha participación, por lo que ésta se sucede de manera informal para cada caso, en función de las competencias y de acuerdo con el orden del día del Consejo<sup>32</sup>.

La cooperación entre las autoridades regionales y el Gobierno británico en lo relativo a Europa no se rige por Ley, sino por una serie de *Memorandums of Understanding* y *Concordats*<sup>33</sup> de valor político que coordina las relaciones entre el Reino Unido y cada una de las Administraciones “devueltas” en los asuntos europeos. A través del *Memorandum* de 1999 se establece un Comité Conjunto de los Ministros<sup>34</sup> responsables que, aunque tiene la capacidad de decidir en casos de divergencia, es un órgano meramente consultivo. Es a través del Comité que las naciones minoritarias pueden influir en la posición británica, ahora bien, teniendo en cuenta que éstas partirán siempre de una situación de desventaja frente al Ministro del Gobierno Central.

A modo de curiosidad y en lo referente a la representación de escoceses, galeses y norirlandeses resaltar que, antes de la “devolución”, los ministros territoriales podían participar sin problemas en las sesiones del Consejo de Ministros en calidad de miembros del Gobierno central<sup>35</sup>.

De la comparación de Nagel podemos deducir que en Alemania y Bélgica, a diferencia de Gran Bretaña, existen mayores posibilidades de influir en la política europea del

---

<sup>32</sup> **Uribe, A.** La participación de las Regiones Europeas en el Consejo de la UE: Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido. Instituto Ortega y Gasset

<sup>33</sup> Memorandums of Understanding de 1999

<sup>34</sup> Joint Ministerial Committee

<sup>35</sup> **Klaus-Jürgen Nagel.** *La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado.* El autor hace referencia a que incluso el ministro para Escocia, antes de la devolución, lideró varias veces la delegación Británica en materia de pesca (Pág. 272)

Gobierno central. Ahora bien, el coste que les supone no es otro que el de la unanimidad<sup>36</sup>.

#### **4. El caso español: la participación de las comunidades autónomas en el ámbito europeo a través del Estado**

Para analizar los mecanismos a través del Estado, he considerado oportuno escoger el modelo más próximo: el autonómico.

Las Comunidades Autónomas, al igual que los demás entes subestatales de otros países de la Unión, aspiran a ser integradas y por tanto participar en los mecanismos de toma de decisiones para la construcción europea.

Como ya hemos comentado anteriormente, esta participación presenta dos vertientes: una interna o indirecta y otra externa o directa<sup>37</sup>. La dimensión interna, tratada en este apartado, se refiere a los procedimientos de cooperación para hacer efectiva la participación de las CCAA. Concretamente nos centraremos en la denominada “fase ascendente”, que es aquella a través de la cual los entes regionales participan de la definición de la posición del Estado central en relación a los asuntos comunitarios.

Entrando en materia, ¿Cómo se articula la participación del tercer nivel para influir en el ámbito comunitario a través del Estado español?

##### **4.1 Conferencias para asuntos relacionados con la UE (CARUE<sup>38</sup>)**

---

<sup>36</sup> Véase Morata, *La gobernanza multinivel en la UE*. Presentación (Pág. 15)

<sup>37</sup> **De la Fuente Cabero, I.** *La Participación de las comunidades autónomas en la UE*. Revista Jurídica de Castilla y León nº 7 (Octubre 2005) En este artículo la autora establece las categorías de interna (indirecta) y externa (directa) para referirse a los mecanismos de participación de las CCAA a través de los EEMM o al margen.

<sup>38</sup> **Etherington, J.** *Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿Superando los enfoques existentes?* Revista CIDOB de asuntos internacionales nº 99 (setiembre de 2012) El autor en este artículo destaca la importancia de los cambios introducidos por el Gobierno español en el 2004. Aunque el marco formal para la coordinación entre las CCAA y el Gobierno central ya existía des de 1994, dichos cambios produjeron mayores niveles de cooperación y responsabilidad compartida. (Pág. 76).

Estamos ante un órgano de cooperación, consulta y deliberación entre el Estado y las CCAA, que tiene como principales objetivos:

- Informar a las CCAA acerca de la discusión sobre el desarrollo de construcción europea.
- Articular mecanismos de participación efectiva a través del Estado en la Unión Europea.
- El tratamiento y resolución de cuestiones generales relacionadas con la Unión
- Seguimiento de la participación de las CCAA en las políticas comunitarias que afectan a sus competencias.
- La garantía que se lleven a cabo los procedimientos y las fórmulas de participación de las CCAA en las conferencias sectoriales.

La CARUE se estructura en los siguientes órganos: La Conferencia en Pleno, la Comisión de Coordinadores para Asuntos Comunitarios y los grupos de trabajo que se establezcan según la agenda. Está presidida por el Ministro de Administraciones Públicas además de contar con el Secretario de Estado de Política Exterior. Por parte de las CCAA los consejeros que éstas designen a tal efecto, a excepción de Cataluña, cuya representación recae en el titular de la Secretaría para la Unión Europea<sup>39</sup>.

#### **4.2 La participación de las CCAA en el Consejo de Ministros**

**Esta participación es fruto** de un proceso gradual que se inició con la adopción en 1994 del “Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales”. Con este Acuerdo, las Comunidades Autónomas comenzaron a participar en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones europeas (la llamada “fase ascendente” del proceso), ya que hasta entonces las Comunidades Autónomas únicamente

---

<sup>39</sup> Información extraída del **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**.  
<http://www.seap.minhap.gob.es/es/ministerio/organos/carue.html>

participaban en la ejecución del Derecho comunitario (es decir la “fase descendente” del mismo).

#### **4.3 La participación de las CCAA en la “Comitología”**

De forma aclaratoria el término "comitología"<sup>40</sup> resume el modo en que la Comisión ejerce las competencias de ejecución que le otorga el legislador de la Unión Europea, con la asistencia de comités de representantes de los Estados miembros.

Los comités son espacios y grupos de debate formados por representantes de los Estados y presididos por funcionarios de la Comisión que permiten a ésta llevar a cabo un diálogo con las administraciones nacionales (2º nivel) antes de adoptar medidas de ejecución. De esta manera la Comisión se asegura que las medidas se adapten con mayor rigor a la realidad de cada país.

Además, en todas las etapas del proceso legislativo intervienen los comités cuya misión consiste en asistir a las instituciones comunitarias. Por regla general, la Comisión siempre consulta a comités de expertos antes de elaborar una nueva propuesta legislativa.

En el caso de España, las CCAA, participan en más de 100 de los Comités de la Comisión Europea. Esta participación se concreta formando parte de la delegación española en dichos comités.

#### **4.4 Otros espacios de participación.**

Finalmente, y aunque su relación con el ámbito comunitario depende de la naturaleza del orden del día, otros dos espacios a través de los cuales regiones y entidades participan a través del Estado y que convendría destacar son los generados por la conferencias de presidentes y las conferencias sectoriales.

---

<sup>40</sup> Definición y información según [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/comitology\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/comitology_es.htm)

## CONCLUSIONES

Ante la pregunta que motiva el presente informe acerca de qué manera y a través de qué mecanismos los gobiernos regionales y locales participan en la Unión Europea, constatamos a “priori” la desproporcionalidad existente entre el impacto “descendente” de la política comunitaria y la participación “ascendente” de los actores regionales y locales en la definición de ésta.

Si según el CMRE la legislación europea afecta a más del 70% de las políticas que se aplican en las ciudades, municipios y regiones de la Unión Europea, es decir, el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía, una vez vistos los mecanismos a través de los cuales participan, constato que la capacidad de influencia que dichas esferas ejercen en el ámbito comunitario pueden catalogarse de meramente residuales.

La controversia en torno al hipotético “déficit democrático” puede interpretarse como el resultado de una compleja arquitectura institucional cuya dinámica está caracterizada por el excesivo peso que tienen los Estados miembros de la Unión. El carácter intergubernamental de la UE ha ejercido de freno en la posible generación de mecanismos que permitan mejorar la participación y la cooperación de entidades locales y regionales en el ámbito comunitario.

No obstante, también hemos podido observar como a lo largo de los sucesivos tratados se han ido introduciendo aspectos que mejoran, no sólo desde el punto de vista conceptual, sino también desde el punto de vista de su aplicación, el conocido principio de subsidiariedad. Ello demuestra la voluntad de la Unión y de sus actores principales de constituirse en una estructura más permeable, capaz de representar aún mejor la heterogeneidad y la diversidad de las regiones que la conforman.

En lo concerniente a los mecanismos de participación se ha considerado oportuno, a efectos conceptuales, diferenciar entre dos categorías: por un lado aquellos mecanismos directos en que las regiones y los municipios participan directamente en

el *policy-making* europeo y, por otro, aquellos mecanismos que les permiten participar a través de los Estados.

En el primer caso observamos que la mayoría de los mecanismos utilizados tienen un carácter estrictamente consultivo. Esto significa que las recomendaciones que los órganos representativos de los entes regionales y locales emiten se adoptan o no, dependiendo única y exclusivamente del criterio de la institución ante la cual formulan sus pretensiones.

La segunda vía ha sido considerada el más resolutivo en cuanto a capacidad de influencia, dada precisamente la lógica intergubernamental que impera en el diseño institucional de la Unión Europea. Ahora bien, es necesario matizar que estos mecanismos pueden ser más o menos efectivos dependiendo del peso y la naturaleza interna que las regiones y las corporaciones locales tengan en clave interna.

A modo de conclusión, es necesario subrayar que las tensiones y dinámicas provocadas por la compleja y atípica arquitectura institucional de la Unión Europea han impedido durante muchas décadas que las regiones y los entes locales fueran verdaderos protagonistas del proceso de construcción europea.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA UTILIZADA

ENOCH A., FOSSAS E., CABELLOS M., *EL Principi de subsidiarietat a la Unió Europea*. Parlament de Catalunya (2005)

HUICI SANCHO, L. *El Comité de las regiones: su función en el proceso de integración europea*. Publicaciones de la Universidad de Barcelona (2003)

MORATA, F (ed). *Gobernanza multinivel en la UE*. Colección Ciencia Política, 16. (2004)

JEFFERY, C. *Regions and the EU: Letting them in and Leaving them alone*. Universidad de Birmingham (2002)

ETHERINGTON, J. *Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿Superando los enfoques existentes?* Revista CIDOB de asuntos internacionales nº 99 (setiembre de 2012)

FUENTE CABERO de la, I. *La Participación de las comunidades autónomas en la UE*. Revista Jurídica de Castilla y León nº 7 (Octubre 2005)

URIBE, A. La participación de las Regiones Europeas en el Consejo de la UE: Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido. Instituto Ortega y Gasset

De BECKER, A. *La representación de Bélgica en el Consejo de la UE y la participación directa de las regiones*. CIDOB, (Setiembre 2012)

NAGEL, Klaus-Jürgen. *La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado*. *Gobernanza multinivel en la UE (Morata, F.)*. Colección Ciencia Política, 16. (2004)



CEMR (2014). Manifiesto de las administraciones locales y regionales para las elecciones europeas de 2014.

#### WEBS CONSULTADAS

Comité de la Regiones <http://cor.europa.eu/es/Pages/home.aspx>  
Síntesis de legislación europea  
<http://www.seap.minhap.gob.es/es/ministerio/organos/carue.html>  
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas  
<http://www.seap.minhap.gob.es/es/ministerio/organos/carue.html>  
Consejo Europeo de Municipios y Regiones <http://www.ccre.org/>  
Asamblea de las Regiones de Europa [http://enrd.ec.europa.eu/networks-and-networking/eu-organisations/es/assembly-of-european-reagions\\_es.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/networks-and-networking/eu-organisations/es/assembly-of-european-reagions_es.cfm)  
Unión Europea [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_es.htm)

#### ANEXOS

##### A) INFORME BREVE

La legislación europea afecta a más del 60% de las políticas que se aplican en las ciudades, municipios y regiones de la Unión Europea, es decir, el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía. Pero, ¿son realmente los entes locales y regionales partícipes de la elaboración de las políticas comunitarias? ¿Podemos afirmar que existe cierto déficit democrático en la toma de decisiones en la Unión Europea, dado el papel de los entes locales y regionales? ¿Es el principio de subsidiariedad, es decir, aquel que permite que las decisiones sean tomadas lo más cerca posible de los ciudadanos, bien aplicado por la Unión Europea? Estas son las principales preguntas a las que pretende dar respuesta el presente informe.

Desde la creación de la Unión Europea ha habido dos momentos clave en el reconocimiento de la participación de este tercer nivel de gobierno, local y regional, en la elaboración de las políticas de la Unión. El primero, en el Tratado de Maastrich dónde, por primera vez, se reconocía el papel de las dimensiones local y regional en la integración europea. Y el segundo, en el Tratado Constitucional de 2004 en el que, después de años de una estrategia ambigua, parecía que se retomaba el compromiso con la participación local y regional en los asuntos de la Unión.

Más allá de los tratados, en la práctica, han sido dos las principales vías que los entes locales y las regiones han utilizado para articular su participación en la UE. La primera de ellas, al margen de los estados en diferentes instituciones de carácter interestatal y que agrupan a ciudades y regiones de toda la Unión. La segunda, a través de los Estados miembros, participando de manera efectiva en la toma de las referentes a la participación del Estado en la UE, una vía que, a menudo ha sido considerada más eficaz para la consecución de las aspiraciones regionales y locales, como muestra el caso específico de las CCAA españolas.

A modo de conclusión, es necesario subrayar que las tensiones y dinámicas provocadas por la compleja y atípica arquitectura institucional de la Unión Europea, han impedido durante muchas décadas que, las regiones y los entes locales pasaran de la categoría de reparto a verdaderos protagonistas del proceso de construcción europea.

**B) PÓSTER**

Marc Mellado Bayo, Universitat Autònoma de Barcelona 2014

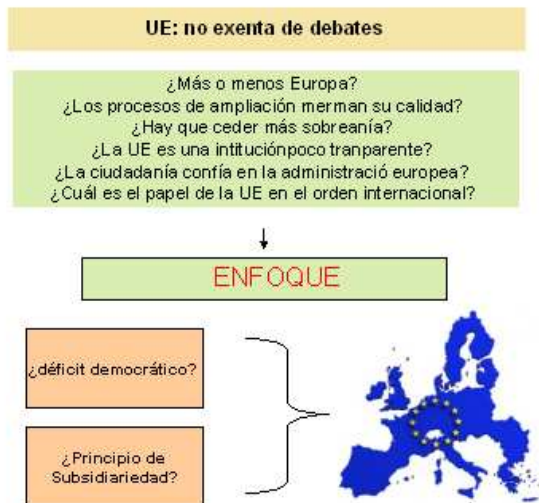
## LA PARTICIPACIÓN REGIONAL Y LOCAL EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1 planteamiento



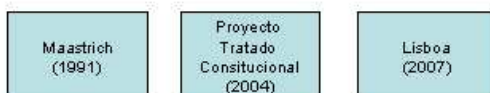
Fuente: Informe del Inbme CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa)

### 2 controversia del modelo



### 3 Contexto y evolución de la participación

Momentos clave en la evolución de la participación:

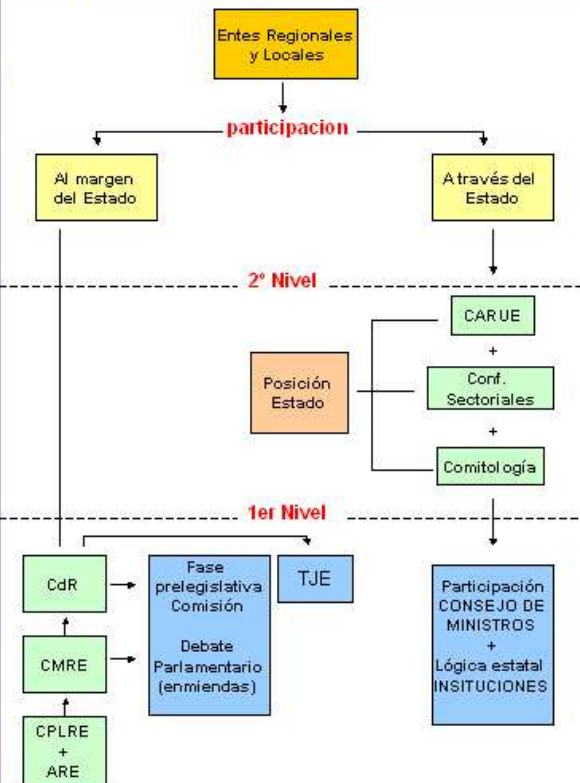


Desde la creación de la Unión Europea ha habido **dos momentos clave** en el reconocimiento de la participación del tercer nivel:

**a) Tratado de Maastrich** dónde, por primera vez, se reconocía el papel de las dimensiones local y regional en la integración europea.

**b) Tratado Constitucional de 2004** en el que, después de años de una estrategia ambigua se retoma el compromiso con la participación local y regional en los asuntos de la Unión. Aunque no será ratificado la mayoría de los aspectos se incorporarán en el **Tratado de Lisboa 2007**

### 4 mecanismos de participación



CARÁCTER CONSULTIVO

MAYOR EFECTIVIDAD

### 5 la desproporcionalidad

