
LAURA HUICI SANCHO
(Universidad de Barcelona)

La ampliación de la Unión Europea: retos para los entes subestatales

I. Introducción. II. La existencia de estructuras locales y/o regionales, requisito para la adhesión a la Unión Europea: A) La autonomía local y regional como elemento del Estado democrático; B) La necesidad de estructuras locales y/o regionales como elemento de los criterios de capacidad administrativa. III. Una mayor diversidad: A) Gobernanza europea y diversidad; B) Los retos para el Comité de las Regiones. IV. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

La adhesión a la Unión Europea de los Países de Europa Central y Oriental se explica plenamente dentro de los objetivos que originaron el proceso de integración europea. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero se configuró, a principios de la década de los cincuenta, como un mecanismo para evitar que nuevas guerras azotaran el viejo continente y como el principio de una Unión entre los Estados europeos que habría de permitirles recuperar su protagonismo en la escena internacional. Cuarenta años después, el final de la Guerra Fría ha hecho desaparecer la amenaza de conflicto, latente desde la II Guerra Mundial, para hacer factible, al menos *a priori*, el objetivo de una Europa unida. Pero los cambios aceleran también el surgimiento de nuevas tensiones generando un clima de incertidumbre. En este contexto, la adhesión a la UE de los Estados de Europa Central y Oriental responde a los dos objetivos mencionados del proceso de integración: asegurar la estabilidad en la región y reforzar la presencia internacional de la Unión Europea ¹.

¹ Como indica la Comisión en su Informe *Vers l'Union élargie. Document de stratégie* (doc. COM [2002] 700 final, Bruselas, 9 de octubre de 2002):

“La estabilidad política es tan beneficiosa para los actuales Estados miembros como para los países candidatos. Democracias estables han aparecido en la Europa Central y Oriental. Este éxito es imputable, en gran parte, a los propios ciudadanos de estos países. La estabilidad política en los países candidatos de la Europa Central y Oriental hunde sus raíces en los valores comunes a toda Europa, a saber: la democracia, la primacía del Derecho, el respeto a los derechos del hombre y la protección de las minorías. Ella hará desaparecer las eventuales causas de conflicto, como la cuestión de las minorías y los

Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 43/44. Valencia, 2003

Ahora bien, se trata del proceso de ampliación más ambicioso de todos los que se han producido hasta la fecha. Es la primera vez que diez Estados se adhieren en el mismo momento. Éstos se suman, además, al ya elevado número de Estados miembros, planteándose un importante desafío en cuanto a la viabilidad de la Unión ampliada ². Por todo ello, este proceso de ampliación reviste unas características singulares con respecto a los anteriores.

Si bien es cierto que toda adhesión ha requerido una cierta adaptación de las instituciones y del ordenamiento jurídico comunitario, en esta ocasión, el debate interno supera el marco estrictamente relacionado con la ampliación para plantearse en clave de reflexión profunda y general sobre el futuro de la Unión Europea. La necesidad de reformar el marco institucional y competencial de la Unión, así como los procesos de adopción de decisiones y funcionamiento interno ocupan desde hace algún tiempo el centro del debate ³. Estas cuestiones se complican aún más por cuanto entroncan con los problemas que, desde el principio del proceso de integración europea, ha planteado la realización de los objetivos de integración política. Los éxitos del proceso de integración económica y la consecución del euro como moneda única han evidenciado las ausencias de la integración política y la necesidad de respuestas más eficaces en ese ámbito. El desequilibrio entre lo económico y lo político desestabiliza la acción de una Unión Europea cuya gobernabilidad es cada vez más compleja y difícil ⁴.

En este contexto, el presente estudio tiene por objeto analizar los retos que la adhesión de los Estados de Europa Central y Oriental va a conllevar para los entes regionales y locales. Teniendo en cuenta las diferencias en el nivel de desarrollo entre las regiones de los Estados miembros y las de los Estados candidatos, podría decirse que el principal reto de la ampliación desde el punto de vista de los entes regionales y locales es la definición de una política regional eficaz. A este respecto, el Comité de las Regiones señalaba, ya en noviembre de 1997, la dificultad de identificar cuáles son los sectores y regiones de la Unión Europea que se verán más negativamente afectados por la ampliación, pero destacaba también la necesidad de adoptar en todo caso medidas específicas en ámbitos como “la política estructural y de competencia para superar los

problemas fronterizos [...] Reforzando su estabilidad política y económica, la Unión ampliada estará más preparada para asumir sus retos mundiales.”

² Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia se han adherido en mayo de 2004. Bulgaria y Rumania lo harán en el 2007.

³ Como destaca A. Mangas, si tradicionalmente las reformas de los Tratados habían venido marcadas por la búsqueda de una mayor eficacia, democratización y –desde el Tratado de Maastricht– transparencia, “en estos años se ha debatido sobre los principios mismos que inspiran este sistema institucional” (Araceli MANGAS MARTÍN: “El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el proyecto de Tratado constitucional”, *Revista General de Derecho Europeo* n° 4 [2004]).

⁴ Sobre los principales retos para la gobernanza europea ante la prioridad de la integración política véase, entre otros, Notis LEBESSIS y John PATERSON: “Developing new modes of governance”, en Olivier DE SCHUTTER, Notis LEBESSIS y John PATERSON (eds.): *Governance in the European Union*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, págs. 259 a 294.

problemas de adaptación que la ampliación originará a los actuales Estados miembros”⁵. Sin embargo, y pese a la importancia de los instrumentos para contrarrestar los desajustes estructurales, el presente trabajo parte de la premisa de que el desafío que la ampliación plantea a los entes regionales y locales radica en su propia capacidad para participar en el desarrollo y la aplicación de las políticas comunitarias.

La ampliación no sólo afecta a los entes regionales y locales en el aspecto estructural y de desarrollo económico, sino también y más profundamente en el aspecto institucional. Desde esta perspectiva, la adhesión de los Estados de Europea Central y Oriental conlleva serios problemas a los que deberán enfrentarse los entes regionales y locales si desean mantener sus aspiraciones como sujetos activos del proceso de integración europea ⁶. El trabajo se sistematiza en dos grandes apartados que permitirán establecer una serie de consideraciones finales sobre las cuestiones tratadas.

En primer lugar, se analizarán los retos que la adhesión a la Unión Europea ha supuesto para los entes locales y, en su caso, regionales de los Estados de Europa Central y Oriental. La mayoría de los nuevos Estados miembros carece de una tradición de democracia local y regional sólida, mientras que el sistema de administración indirecta sobre el que se fundamentan las Comunidades Europeas requiere unas estructuras de gobierno y administración eficaces dentro de los Estados miembros. El papel que, a este respecto, corresponde a los entes regionales y locales no ha hecho sino acrecentarse en los últimos años. Cabe plantearse, pues, si la existencia de un sistema de gobierno local y/o regional, autónomo y eficaz, es un elemento necesario actualmente para asumir las obligaciones que se derivan de la condición de miembro de la Unión Europea y, por tanto, un reto para estos Estados y sus entes subestatales.

En segundo lugar, el estudio se adentrará en el debate en torno a la legitimidad y funcionamiento eficaz de la Unión Europea ampliada y los problemas a los que, en este contexto, se enfrentan los entes regionales y locales. La heterogeneidad y el número de los entes existentes, principal problema para definir mecanismos de participación eficaces y representativos de los mismos, se incrementa considerablemente con la ampliación. La mayoría de los nuevos Estados tienen sistemas de organización territorial unitarios, carecen de entes regionales con competencias legislativas, y el reconocimiento jurídico de la autonomía local no siempre se corresponde con la definición de recursos suficientes para el buen desarrollo de sus competencias. Esta situación plantea sin duda dificultades para su participación en los nuevos mecanismos de gobernanza europea basados en el principio de cooperación, entre los diferentes niveles de gobierno, y supone nuevos retos para el funcionamiento del Comité de las Regiones, órgano encargado de representar a los entes regionales y locales en el proceso de integración europea.

⁵ Punto 2.3.10 *in fine* del Dictamen sobre los efectos de la ampliación a los países candidatos de Europa Central y Oriental sobre las políticas de la Unión Europea (estudio de impacto), (doc. CDR 280/97, de 20.11.1997).

⁶ Así por ejemplo, el informe del Comité de las Regiones sobre gobernanza y simplificación de los fondos estructurales después de 2006 toma estos retos institucionales como hilo conductor para identificar los problemas que plantea la definición de una política regional eficaz. El Comité reitera la necesidad de fortalecer la participación de los entes regionales y locales en la definición y desarrollo de una política regional para lograr el objetivo de reequilibrar las diferencias entre las regiones europeas (*vid.* doc. CDR 389/2002, de 15.07.2003).

II. LA EXISTENCIA DE ESTRUCTURAS LOCALES Y/O REGIONALES: REQUISITO PARA LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA

Desde un principio, la adhesión a las Comunidades Europeas exigía el cumplimiento de ciertos requisitos de fondo por parte de los Estados candidatos. Básicamente, debía tratarse de Estados europeos, de carácter democrático, con una economía de mercado y con capacidad social y organizativa suficiente para asumir las obligaciones que se derivan de la condición de miembro. Este último requisito se deriva de la propia lógica jurídica de la adhesión a una organización internacional que no puede suponer la imposibilidad de que ésta siga cumpliendo con sus objetivos. Ahora bien, la especificidad de las Comunidades Europeas, como organizaciones internacionales de integración a las que los Estados ceden el ejercicio de competencias soberanas, conlleva que este requisito adquiera una especial relevancia. Así, como punto de partida, cabe destacar que la organización política interna y la capacidad para cumplir de forma eficaz con las obligaciones que impone el Derecho comunitario han sido siempre elementos prioritarios en los procesos de adhesión de nuevos Estados a las Comunidades y la Unión Europea.

El art. 49 del Tratado de la Unión Europea unifica el procedimiento de adhesión a las Comunidades Europeas. Tras la reforma operada en el Tratado de Ámsterdam, esta disposición prevé que podrán adherirse a la Unión los Estados europeos que respeten los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, enunciados en el art. 6.1 del Tratado de la Unión. Se completan así los requisitos de fondo que el Derecho originario exige para la adhesión de nuevos Estados.

En diciembre de 2002, el Consejo Europeo de Copenhague, pese a mostrarse favorable a la ampliación, señaló como requisito previo a la misma el cumplimiento de una serie de criterios políticos, económicos y administrativos. Según las Conclusiones de la Presidencia, la condición de miembro de la Unión Europea implicaba que el Estado candidato:

- Había logrado una cierta estabilidad en sus instituciones que garantizaba la democracia, el Estado de Derecho, el respecto de los derechos humanos y de las minorías (criterios políticos)
- Contaba con una economía de mercado en funcionamiento y capaz de soportar la competencia del mercado de la Unión (criterios económicos)
- Estaba en situación de asumir las obligaciones que se derivaban de la adhesión, incluyendo el cumplimiento de los objetivos políticos y de la Unión económica y monetaria (criterios administrativos).

La necesidad de contar con estructuras locales y/o regionales sólidas y democráticas se halla estrechamente vinculada al primero y al tercer grupo de criterios señalados ⁷.

⁷ Así lo afirma explícitamente el Comité de las Regiones en su Resolución sobre el proceso de ampliación (pto i] doc. CDR 424/99, de 17.11.1999).

A) La autonomía local y regional como elemento del Estado democrático

La consolidación de la democracia exige reforzar las vías de participación de los ciudadanos dentro de cada Estado. Ello implica el desarrollo de estructuras que permitan su participación en la Administración central del Estado, pero también en los otros niveles de gobierno. Según indicaba el Presidente del Grupo de enlace entre el Comité de las Regiones y los Países de la Europa Central y Oriental y Chipre

“La construcción democrática e institucional en los países candidatos debe poseer una base sólida en el nivel territorial para que se puedan cumplir los criterios de adhesión [...] Es necesario encontrar un sistema que permita canalizar la influencia y el control que deben ejercer los ciudadanos.”⁸

La existencia de entidades locales, como niveles de gobierno autónomo capaces de actuar de forma independiente a través de órganos elegidos por los ciudadanos que residen en su territorio, constituye un elemento sustancial del Estado democrático. Así, la Carta Europea de Autonomía Local, en su Preámbulo, señala que la autonomía local constituye uno de los fundamentos del Estado democrático. Según este texto, la autonomía local implica el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales para regular y gestionar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en provecho de su población, una parte importante de los asuntos públicos. Este derecho debe ser reconocido por la Constitución y la ley e implica la existencia de órganos de gobierno local directamente elegidos por los ciudadanos ⁹.

Cabe señalar que no todos los Estados miembros de la Unión han ratificado la Carta. Ésta constituye, sin embargo, un parámetro que, en líneas generales, puede permitir valorar la situación de la democracia en los Estados. Así, en el seno del Consejo de Europa, la Conferencia de Poderes Locales y Regionales viene elaborando, desde hace años, informes sobre el estado de la democracia local y regional en los Estados miembros de esta organización internacional, entre los que se encuentran todos los miembros de la Unión Europea.

Si la exigencia de una cierta autonomía local se encuentra en el fundamento del Estado democrático, no ocurre lo mismo con la autonomía regional. La existencia de entidades de carácter regional está sometida a consideraciones distintas de la descentralización local. Por un lado, en los Estados de pequeño tamaño puede decirse que la organización regional carece de sentido. Por otro lado, tampoco los Estados miembros de la Unión tienen todos un nivel de gobierno regional. En este sentido parece que este no es un requisito imprescindible para cumplir las obligaciones de los miembros ¹⁰. Finalmente, cabe señalar que cuando la Comisión Europea analizaba los

⁸ Entrevista al Sr. Roger Kaliff, publicada en el Informe del Comité de las Regiones “La Unión Europea ante la perspectiva de la ampliación. La descentralización en los países candidatos para una adhesión inminente” (doc. CDR 391/99).

⁹ Art. 2 de la Carta Europea de Autonomía Local adoptada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985.

¹⁰ La ausencia de consenso respecto al carácter esencial que la autonomía regional tiene con respecto a la consolidación de la democracia se encuentra también en el hecho de que la Carta Europea de Autonomía Regional se encuentra todavía en proceso de elaboración en el seno del Consejo de Europa. Pese a ello, cabe señalar que los informes elaborados por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales, a los se hace referencia en la nota anterior, analizan el grado de democracia local pero también regional.

progresos realizados por los países candidatos a la adhesión en el cumplimiento de los criterios políticos establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague, no se refería por lo general al nivel regional y sí a la democratización a nivel local, señalando la realización de elecciones libres en la mayoría de ellos “a nivel nacional o local”¹¹.

Un argumento a favor de la necesidad de desarrollar la democracia local y regional en los Estados candidatos es el contenido del art. 1 del Tratado de la Unión Europea. Según esta disposición, en el seno de la Unión “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima de los ciudadanos que sea posible”. Para el Comité de las Regiones, por ejemplo, no se puede respetar este principio fundamental si los nuevos Estados no disponen de estructuras de gobierno eficaces próximas a los ciudadanos. Por ello, este órgano ha venido defendiendo que, como parte de la estrategia de pre-adhesión, la Unión Europea debía urgir a los Estados candidatos para que reforzaran la democracia regional y local ¹².

Es evidente que esta definición del principio de subsidiariedad como principio de proximidad favorece la descentralización en los Estados miembros de la Unión. Cabe cuestionar, sin embargo, cuáles deberían ser sus últimas consecuencias y, en relación con la autonomía regional, si favorece la creación de un nivel de gobierno local y un nivel de gobierno regional en todo caso. También cabría preguntarse qué tipo de gobierno regional conllevaría este principio de proximidad. En este punto es preciso destacar que el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa abunda en las referencias a esta cuestión. Según su art. 5, la Unión deberá respetar “la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a sus estructuras fundamentales, políticas y constitucionales, incluso de autonomía local y regional”. Ambos principios pasan así a estar reconocidos explícitamente en el Derecho originario. Pero su formulación, más que imponer una obligación positiva a la Unión, constituye una limitación derivada del respeto a la identidad nacional de los Estados. Se trata simplemente, así pues, de explicitar el principio de autonomía institucional, en virtud del cual, la organización territorial es una cuestión de competencia interna de cada Estado que la Unión debe respetar ¹³.

En definitiva, el carácter democrático que se exige como requisito para ser miembro de la Unión Europea presupone una cierta descentralización territorial, pero no condiciona la libertad de los Estados para definir su propia organización interna.

¹¹ Doc. COM (2002) 700 final punto 2.1, pág. 12.

¹² Punto 8.1 del Dictamen del Comité de las Regiones sobre los Aspectos institucionales de la ampliación “El Gobierno local y Regional en el corazón de Europa” (doc. CDR 52/99, 1.10.1999). La misma postura se defiende en muchos otros dictámenes y resoluciones del Comité. Por ejemplo, la Resolución de 21 de noviembre de 2002, para el Consejo Europeo de Copenhague, “subraya que la legitimidad democrática no se obtiene simplemente cambiando estructuras y procedimientos, sino que es también una cuestión de cultura política y actitud” e “insta a los Estados miembros y a los países candidatos a que asocien a esos entes en el proceso de elaboración de nueva legislación y en la evaluación de la ya existente” (puntos 1.2 y 1.9 del doc. CdR 123/2002, 10.12.2002).

¹³ Como indica el “Informe Napolitano”, los Estados son las “unidades que componen la Unión y, por ello socios privilegiados de la misma. La Comunidad Europea no se preocupa de las características específicas de la organización interna de sus Estados miembros, ni tampoco se entromete en conflictos internos” (Documento de Trabajo sobre el papel de las regiones en la construcción europea, Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, 28.08.2002).

B) La necesidad de estructuras locales y/o regionales como elemento de los criterios de capacidad administrativa

La participación de los entes subestatales es esencial para garantizar la eficacia en la aplicación del Derecho comunitario. Como ha señalado el Comité de las Regiones,

“Queda fuera de toda duda que la aplicación de la política de la Unión depende en gran medida de cómo las estructuras regionales y locales puedan incorporar el sistema normativo de la UE y trabajar de acuerdo con este sistema [...] está demostrado que el trabajo de la UE se ve potenciado por el buen funcionamiento de municipios y regiones ampliamente autónomos cuyo mandato emana de asambleas políticas elegidas por sufragio directo.”¹⁴

En este sentido, debe entenderse que también el cumplimiento de los criterios de capacidad administrativa exige el establecimiento de una democracia local y, en su caso, regional.

Ciertamente, la aceptación y adecuación del ordenamiento jurídico interno al acervo comunitario y a los objetivos de la Unión requiere que los Estados candidatos cuenten con una estructura institucional territorial interna fuerte, desarrollada y eficaz. Esta exigencia lleva a incluir dentro del programa PHARE y en el marco de la estrategia de pre-adhesión, el objetivo de reforzar la capacidad administrativa de las instituciones en todo el territorio de los Estados candidatos ¹⁵. Se entiende que para optimizar la acción de los Fondos Estructurales y permitir el máximo aprovechamiento posible de la política de cohesión, es preciso utilizar una gran parte de la inversión en la construcción institucional. Dentro de ésta se incluye tanto el refuerzo de las estructuras de gobierno, como el establecimiento de una mayor transparencia en el funcionamiento, la lucha contra la corrupción o el desarrollo del marco normativo necesario para la recepción y aplicación del acervo comunitario.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que la acción de la Comunidad favorece una cierta descentralización de los Estados que se adhieren. Este efecto se ha predicado también de la Política Regional Comunitaria, cuya evolución ha fomentado el desarrollo de estructuras descentralizadas de gobierno en los Estados miembros ¹⁶. La

¹⁴ Punto 2.2 del Dictamen del Comité de las Regiones en apoyo al desarrollo de estructuras institucionales locales y regionales en los Estados candidatos (doc. CDR 102/01, 14.11.2001).

¹⁵ El Programa PHARE nació en 1989 destinado únicamente a dos Estados, Hungría y Polonia (Reglamento [CEE] 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República popular de Polonia, DOCE L 375, de 23.12.1989). En 1994, con el Consejo Europeo de Essen, este Programa se convirtió en el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión. Finalmente, las prioridades establecidas por la Comisión en la Agenda 2000 llevaron a una nueva definición de los objetivos del Programa, incluyendo explícitamente el refuerzo institucional. Véase el nuevo apartado 3 del art. 3 del Reglamento [CEE] 3906/1989 introducido por el art. 4 del Reglamento del Consejo 1266/1999, de 21 de junio de 1999, DOCE L 161, de 26.6.1999.

¹⁶ Cabe señalar que la descentralización no es exclusiva o prioritariamente consecuencia de las políticas comunitarias sino que, como señala G. Napolitano, “la regionalización es en gran medida fruto de una dinámica política inherente a cada uno de los países en cuestión. Las Comunidades Europeas sólo han desempeñado un papel limitado en esta evolución” (Documento de trabajo sobre el papel de las regiones en la construcción europea, Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, 28.08.2002).

progresiva comunitarización de la Política Regional ha ido unida a un papel creciente de los entes regionales y locales de los Estados miembros en el planeamiento y negociación de los programas de ayuda, llegando a establecerse un diálogo directo entre las autoridades regionales y locales y la Comisión Europea. En los últimos años, este reconocimiento se ha extendido también a otros ámbitos de la acción comunitaria. El Libro Blanco de la Comisión sobre la “Buena Gobernanza Europea” destaca el papel que, en el futuro de la Unión, corresponde al principio de cooperación, entendido como el establecimiento de un diálogo constante y directo entre los diferentes niveles de gobierno territorial existentes, para definir y también para aplicar las políticas comunitarias ¹⁷.

Ahora bien, por lo que se refiere a la ampliación, la propia Comisión admite que la estructura de aplicación del Derecho comunitario no tiene por qué ser regional o local. A veces, la implementación por agencias o ministerios nacionales es más apropiada ¹⁸. De hecho, cabe desatacar que, al valorar el cumplimiento de los criterios administrativos, la Comisión más que las estructuras de gobierno existentes o su funcionamiento, analiza las normas adoptadas por el Estado candidato para adaptar su ordenamiento jurídico interno al acervo comunitario. Igualmente, los hermanamientos, principal instrumento previsto para reforzar la capacidad institucional ¹⁹, han afectado a múltiples ámbitos materiales e instituciones de gobierno, más bien de carácter funcional que territorial, y se han desarrollado en el marco de acuerdos entre la Comisión y los Estados miembros y convenios entre éstos últimos y los Estados candidatos, pero sin mención explícita a otros niveles de gobierno territorial ²⁰.

Únicamente al tratar el tema de la Política Regional, se hace referencia a la cooperación y participación de distintos niveles de gobierno, señalándose además, que no siempre se han consolidado los progresos en ese ámbito ²¹. Por lo demás, las exigencias de la Política Regional o de Cohesión no conllevan forzosamente el desarrollo de una descentralización política coherente. Así, el Comité de las Regiones ha señalado la necesidad de distinguir entre los niveles de organización administrativa de los Estados miembros y el nivel en el cual deben establecerse las NUTS, elemento base de muchas decisiones de política comunitaria ²². Particularmente, el Comité ha destacado que “al formar sus unidades territoriales, los Estados candidatos no deben centrarse exclusivamente en los objetivos de las Unidades estadísticas. Las unidades territoriales deben transformarse en regiones democráticamente gobernadas”²³.

Sin embargo, resulta difícil evitar esta influencia de la clasificación estadística comunitaria sobre las decisiones de los Estados, especialmente en un contexto en el que

¹⁷ Doc. COM(2001) 428 final, Bruselas, 25 de julio de 2001.

¹⁸ Vid. Punto 2.3.3, *in fine*, en www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/struct_funds.htm.

¹⁹ Vid. Decisión SEC (1999) 1596 final, Decisión de la Comisión, de 13 de octubre de 1999, relativa a las directrices de ejecución del programa PHARE en los países candidatos para el período 2000-2006, en aplicación del art. 8 del Reglamento (CEE) 3906/89.

²⁰ Vid. Punto 1 del Documento “La pratique du Jumelage (entre Administrations publiques)”, elaborado por la Comisión Europea, Dirección General ‘Ampliación’, Octubre de 2001.

²¹ Doc. COM (2002) 700 final puntos 2.1 y 2.3.

²² Dictamen sobre la Propuesta de Reglamento referente al establecimiento de una clasificación común para las NUTS, Doc. CDR 182/2001, 15.11.2001.

²³ *Ibid.*

éstos aspiran a beneficiarse sustancialmente de dicha política y están desarrollando procesos de descentralización territorial. Ciertamente, la Comunidad no exige que existan unidades administrativas semejantes en todos los Estados miembros pero, indirectamente, lo favorece. Así, el primer criterio de clasificación de las NUTS que adopta el Derecho comunitario son precisamente “las unidades administrativas existentes en los Estados miembros”²⁴. Ello puede llevar al Estado a intentar adaptar sus entes territoriales o divisiones administrativas a las características de los distintos objetivos de la Política Regional Comunitaria. Ahora bien, el Reglamento prevé también que cuando “no existan unidades administrativas de dimensión adecuada en un Estado miembro [...] dicho nivel NUTS se establecerá agregando un número adecuado de unidades administrativas más pequeñas contiguas existentes. Dicha agregación tendrá en cuenta criterios pertinentes, tales como las circunstancias geográficas, socioeconómicas, históricas, culturales o medioambientales”²⁵. Se trata con ello de evitar condicionar al Estado fijando unos parámetros que sirvan al objeto de comparar realidades que puedan considerarse semejantes.

Finalmente, el Comité de las Regiones ha señalado también la necesidad de vincular el desarrollo de estructuras subestatales autónomas y democráticas con el principio de subsidiariedad y de proximidad, principios fundamentales de la Unión Europea²⁶. Ahora bien, este argumento no siempre es sostenible desde la perspectiva comunitaria. Es cierto que, como hemos señalado en el apartado anterior, la pertenencia a la Unión exige una cierta descentralización y el establecimiento de la democracia local, pero no pueden imponerse unos niveles concretos de organización territorial del Estado. Con respecto a la organización interna de los Estados miembros, los Tratados se fundamentan en el principio de autonomía institucional. Es el ordenamiento jurídico interno del Estado el que define los diferentes niveles de gobierno existentes y establece el reparto de competencias entre los mismos. El Derecho comunitario no modifica este reparto. De hecho, al requerir que el Estado garantice una aplicación efectiva de las normas comunitarias con independencia de cuál sea el nivel de gobierno competente en la materia, puede tener igualmente efectos centralizadores para evitar una posible responsabilidad por incumplimiento²⁷.

²⁴ Art. 3.1 del Reglamento (CE) 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS), DOCE L 154, de 21.06.2003.

²⁵ Art. 3.5 del Reglamento, doc. cit.

²⁶ Véase entre otros el Dictamen “Hacia una Unión ampliada: Documento de estrategia e Informe de la Comisión europea sobre los progresos realizados por cada uno de los países candidatos a la adhesión y el Informe de la Comisión al Consejo: explicar la ampliación de Europa” (doc. CDR 325/2002, 13.02.2003).

²⁷ El Tribunal de Justicia ha señalado de forma reiterada que el reparto de competencias dentro de los Estados miembros no pueden justificar el incumplimiento del derecho comunitario que se predica únicamente del Estado. Véase, por ejemplo la Sentencia de 13 de junio de 2002, As. C-474/99, Comisión contra España. Para evitar este efecto perverso en la realización del objetivo de la aplicación uniforme del Derecho comunitario, las regiones con competencias legislativas han propuesto que se reconozca su especificidad y se prevea su legitimación activa y pasiva directa ante el Tribunal de Justicia.

III. UNA MAYOR DIVERSIDAD

Desde el Tratado de Maastricht, los entes subestatales son reconocidos explícitamente como actores directos y activos del proceso de integración europea. El ejemplo más claro de este cambio de estatus fue la creación del Comité de las Regiones, como órgano encargado de defender sus intereses en el proceso de adopción de normas comunitarias. Pero existen también otros elementos significativos como, por ejemplo, la modificación del art. 203 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, relativo a la composición del Consejo; o la definición del principio de subsidiariedad como principio de proximidad a los ciudadanos. Ahora bien, cabe señalar que este reconocimiento nace condicionado: primero, porque el Comité es un órgano puramente consultivo; segundo, porque la posible participación de representantes de entes regionales en el Consejo queda sometida a su desarrollo legislativo en los ordenamientos jurídicos internos; y finalmente, porque al definirse el contenido jurídico vinculante del principio de subsidiariedad, éste se limita a regir las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros en el ejercicio de las competencias compartidas.

La principal dificultad a la que se enfrentan los mecanismos de participación de los entes subestatales en el proceso de integración europea es su heterogeneidad. Los entes regionales y locales de los Estados miembros son muy diferentes en naturaleza, competencias, densidad de población, desarrollo económico, etc. Esta diversidad debe encontrar su expresión en la unidad hacia la que tiende el proceso de integración europea. Se produce así una tensión que exige el establecimiento de mecanismos de diálogo y cooperación, no sólo en el seno de la Unión, sino también dentro de los Estados miembros. La ampliación aumenta esta diversidad, lo que supone una dificultad añadida a las posibilidades de una participación eficaz y coherente.

A) Gobernanza europea y diversidad

Como se ha señalado, los Estados de Europa Central y Oriental adheridos a la Unión y los todavía candidatos han llevado a cabo, en general, procesos de descentralización territorial encaminados a reforzar sus estructuras locales. Pero sigue tratándose fundamentalmente de Estados de estructura unitaria. Según concluye el Comité de las Regiones en su informe sobre la descentralización en los países candidatos, “los órganos de autogobierno local dependen en gran medida de las transferencias financieras procedentes de los presupuestos nacionales y por tener que complementar sus actividades con la asistencia de divisiones destacadas de la administración central”²⁸. La descentralización no puede ser completa si no se dota a estas entidades de capacidad financiera suficiente para llevar a cabo sus competencias de forma efectiva. Además, el informe destaca también que, por sus escasas dimensiones, muchos de los entes creados no pueden responder tampoco a las competencias que se les atribuyen. Por lo demás, el establecimiento de un nivel de gobierno regional se enfrenta con una actitud general de rechazo, por haber sido estos niveles intermedios de la administración del Estado uno de los pilares principales del régimen autoritario comunista.

²⁸ Doc. CDR 391/99, pág. 69.

Esta debilidad se corresponde mal con el papel cada vez más relevante que, en los debates sobre “La Gobernanza Europea”, se atribuye a los entes subestatales. Ciertamente, el texto final del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa ha dejado fuera gran parte de las propuestas planteadas por las regiones europeas con el objetivo de obtener un mayor reconocimiento. Sin embargo, sería erróneo concluir que el papel de los entes subestatales no se está viendo reforzado ²⁹. Aunque el Tratado no modifica la naturaleza jurídica del Comité de las Regiones, se reconoce finalmente de forma explícita su legitimación activa ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus prerrogativas y también en defensa del principio de subsidiariedad ³⁰. Pero además, el art. 9.3, al definir el contenido de este principio, incluye las regiones y entes locales como niveles de gobierno en los que la decisión puede ser adoptada de forma más eficaz. Se trata así de una nueva y explícita referencia al papel que corresponde a los entes regionales y locales en la gobernanza europea.

El reconocimiento a los entes regionales y locales es, sin embargo, mayor y más explícito en el “Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea”³¹. Este documento contiene múltiples referencias a la necesaria participación de dichos entes en la definición, desarrollo y aplicación de las normas comunitarias. En este punto, el contenido del Libro tiene una especial relevancia porque muchos de los mecanismos que se proponen no requieren de una modificación de los Tratados, sino únicamente del método de trabajo de la Comisión. Esta institución asume el principio de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno como uno de los ejes de la gobernanza europea.

Un ejemplo claro de la nueva estrategia de la Comisión es la creación de los “contratos tri-partitos por objetivos”. Se trata de un nuevo instrumento para facilitar la aplicación de las políticas comunitarias. En una Unión Europea más diversa, es preciso crear mecanismos que permitan el diálogo entre los actores implicados y faciliten el acuerdo para definir unos objetivos comunes ³². Estos contratos se celebrarán entre la Comisión, el Estado y las entidades regionales y/o locales para determinar la participación y responsabilidad de cada nivel en la aplicación de las políticas comunitarias ³³. Pese a que esta iniciativa ha sido, en general, bien aceptada, algunos han manifestado sus temores a que, en la práctica, los contratos puedan desposeer de competencias a los entes subestatales que, tradicionalmente, son los encargados de

²⁹ Así lo indica José María Pérez Medina al afirmar que pese al continuismo en el tratamiento de la cuestión regional que presentaba el Proyecto de Tratado, éste ha dejado algunas puertas entreabiertas y que “las entidades regionales deben mostrarse especialmente activas en la defensa de estas prerrogativas y en la adecuada explotación de las vías que el Tratado permite” (Jose Maria PÉREZ MEDINA: “Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo* n° 4 (2004) págs. 36 y 37).

³⁰ El nuevo Tratado consolida así la línea iniciada con el Protocolo sobre la aplicación de dicho principio añadido con el Tratado de Ámsterdam, y reconoce el papel que corresponde a este órgano en la defensa de la subsidiariedad.

³¹ Doc. COM (2001)428 final, de 25 de julio de 2001.

³² Gilles BERTRAND y Anna MICHALSKI: “Governance in a larger and more diverse European Union: lessons from scenarios Europe 2010”, en Olivier DE SCHUTTER, Notis LEBESSIS y John PATERSON (eds.): *Governance in the European Union*, cit., pág. 254.

³³ *Vid.* la comunicación de la Comisión “Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales”, doc. COM2002(709) final.

aplicar las normas de Derecho comunitario ³⁴. En este sentido, el Comité de las Regiones modifica su denominación calificándolos de “bi-partitos” (contratos Comisión/región) cuando traten materias que son competencia exclusiva de las regiones ³⁵. En todo caso, los contratos deberán respetar los sistemas constitucionales de los Estados miembros y sólo están justificados “cuando aportan un valor añadido en comparación con otros instrumentos destinados a la consecución de objetivos comunes” ³⁶. La Comisión apuesta, así pues, por el establecimiento de un diálogo directo y un papel activo de los entes territoriales, lo que exige que éstos sean capaces de asumir estas responsabilidades de manera eficaz.

Finalmente, es preciso destacar la ausencia de entes regionales con competencias legislativas en los nuevos Estados miembros de la Unión Europea. Este tipo de entes, que existen en algunos Estados miembros, han actuado como motor importante para la participación de los entes subestatales en el proceso de integración. Si en los últimos años sus aspiraciones se habían visto reforzadas por el aumento de número de Estados miembros de estructura compuesta –bien por la vía de la adhesión, como en el caso de España o Austria; bien por la vía de la descentralización interna, como en el caso de Bélgica, Italia o el Reino Unido–, la ampliación vuelve a situar este tipo de Estados en franca minoría y, por tanto, permite prever nuevas dificultades para despertar la sensibilidad respecto de sus problemas específicos en el proceso de integración.

B) Los retos de más diversidad para el Comité de las Regiones

La estrategia del Comité de las Regiones frente a la ampliación de la Unión Europea ha consistido en intentar reafirmar la participación de los entes regionales y locales facilitando, desde un principio, los contactos entre los representantes de dichos entes en los Estados miembros y los todavía candidatos. Siguiendo la línea de acción iniciada con Austria, Suecia y Finlandia, el pleno de este órgano celebrado en junio de 1997 contó con la participación, en calidad de observadores, de “una delegación de representantes de las autoridades locales y regionales de Chipre, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Bulgaria y Rumanía, países candidatos a la adhesión”³⁷. Además, en mayo de 1998 la Mesa del Comité adoptó la decisión de crear un grupo de contacto CdR/PECO-Chipre, que habría de representar a este órgano en el diálogo con las regiones y municipios de los Estados entonces todavía candidatos ³⁸.

Entre las actividades realizadas por el Comité de las Regiones para fomentar el diálogo y preparar la adhesión de los nuevos miembros destacan la celebración de

³⁴ El Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya alertaba de que “la utilización de estos mecanismos no debe llevar a una nueva centralización o a un incremento de la intervención de la Comisión y del Estados en detrimento de las regiones, especialmente en aquellos ámbitos o actividades en que tengan mayores niveles de competencia”.

³⁵ Véase, entre otros, el informe sobre Gobernanza y simplificación de los fondos estructurales después de 2006 (Doc. CdR 389/2002, 2.07.2003).

³⁶ Punto 2 de la comunicación de la Comisión “Un marco para los contratos y convenios tripartitos...”, cit.

³⁷ Acta del 18º Pleno del Comité de las Regiones, celebrado los días 11 y 12 de junio de 1997 (doc. CDR 196/97, pág. 7).

³⁸ Informe Anual del Comité de las Regiones, 1998, pág. 117.

reuniones y conferencias con los representantes de las autoridades locales y regionales de los Estados candidatos, bien en dichos países, bien en la sede del Comité en Bruselas. El objeto de estas reuniones era precisamente debatir sobre las principales dificultades de las autoridades locales en estos Estados y los problemas que les planteaba el proceso de adhesión a la Unión Europea.

Como ya se ha señalado, la prioridad del Comité respecto a la ampliación ha sido destacar el papel que en la misma corresponde a los entes regionales y locales de los Estados miembros y también de los Estados candidatos ³⁹. El Comité pide reiteradamente a la Comunidad que promueva el desarrollo de la democracia local y regional en dichos Estados. Más allá de corresponder a la filosofía principal de este órgano comunitario, encargado de representar a los entes regionales y locales en el proceso de integración europea, esta última petición puede considerarse igualmente como una prioridad encaminada a salvaguardar su propia eficacia y legitimidad.

Según lo acordado en Niza, la ampliación aumenta el número de miembros del Comité de 222 a 350 como máximo ⁴⁰. Con la adhesión, casi un tercio de la composición del órgano está formada por representantes de los entes regionales y locales de los diez nuevos Estados miembros. Para un órgano todavía joven como es el Comité ello supone un gran reto. Más aun si tenemos en cuenta que, como se ha venido afirmando, la democracia regional y local es aún débil en estos Estados. El primer Pleno con la nueva composición del Comité se ha celebrado en junio de 2004.

La ampliación plantea además otra dificultad esencial para que el Comité siga asumiendo el papel de órgano principal en la representación de la diversidad. Los problemas de minorías, importantes en varios de los Estados que se han adherido a la Unión, son prioritariamente de carácter étnico, religioso y cultural. No tienen una manifestación estrictamente territorial. Hasta la fecha los problemas de las culturas minoritarias en los Estados miembros de la Unión Europea se canalizaban principalmente a través del Parlamento Europeo y de iniciativas de los gobiernos de los entes regionales y locales ⁴¹. Esta última solución no es tan clara en los nuevos Estados miembros, donde no se produce una identificación entre culturas minoritarias e intereses de los entes subestatales donde estas minorías residen. El Comité, cuya naturaleza es la de órgano de representación territorial, deberá enfrentar este reto para que no se vea debilitada una de sus principales líneas de acción ⁴².

³⁹ Véase entre otros el Dictamen sobre los aspectos institucionales de la ampliación, “El gobierno local y regional en el corazón de Europa” (doc. CDR 52/99, 1.10.1999).

⁴⁰ La Declaración n° 20 relativa a la ampliación de la Unión Europea aneja al Tratado de Niza distribuye los miembros del Comité de la siguiente forma: Alemania, 24; Reino Unido, 24; Francia, 24; Italia, 24; España, 21; Polonia, 21; Rumanía, 15; Países Bajos, 12; Grecia, 12; República Checa, 12; Bélgica, 12; Hungría, 12; Portugal, 12; Suecia, 12; Bulgaria, 12; Austria, 12; Eslovaquia, 9; Dinamarca, 9; Finlandia, 9; Irlanda, 9; Lituania, 9; Letonia, 7; Eslovenia, 7; Estonia, 7; Chipre, 6; Luxemburgo, 6 y Malta 5. Esta distribución se hace efectiva a partir de la entrada en vigor del Tratado de adhesión de cada uno de los nuevos Estados miembros.

⁴¹ Sobre estas cuestiones véase, entre otros, S. CASTELLÀ: “La protecció de les minories per la Unió Europea”, en CIEMEN (Ed.): *El dret a la diversitat lingüística. Reflexions al voltant de l'article 22 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea*, Mediterrània, Barcelona, 2002, págs. 47 a 74.

⁴² En este sentido cabe destacar que en su dictamen de 24 de febrero de 2004, el Comité recomienda que el Observatorio Europeo Del Racismo y la Xenofobia “se prepare adecuadamente para afrontar los retos y las oportunidades que suscitan los países candidatos en el contexto de la Europa ampliada y que colabore con la Comisión en realizar el seguimiento de los criterios de

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Los entes regionales y locales tienen un papel cada vez más relevante en el proceso de integración europea. Su contribución a la “Buena Gobernanza Europea” exige que estos entes tengan una autonomía suficiente que les permita ejercer sus competencias y asumir sus responsabilidades con eficacia. A este respecto cabe señalar, por un lado, que la participación en la Unión Europea exige el establecimiento de estructuras de gobierno local, sólidas y democráticas; y, por otro, que la existencia y características de un nivel de gobierno regional dependen, por el contrario, exclusivamente de las circunstancias internas de los Estados.

Si bien en general, el proceso de integración europea favorece la descentralización territorial, la superficie, la población, y la tradición política y cultural de los Estados miembros es la que debería determinar los niveles de gobierno existentes dentro en los mismos y la distribución de competencias. Lo que requiere la Unión Europea son estructuras de gobierno democráticas sólidas y eficaces. Sólo una estructura territorial construida sobre criterios de legitimidad y teniendo en cuenta el grado de aceptación entre sus ciudadanos podrá cumplir estos criterios.

El principal reto de la ampliación desde la perspectiva de los entes subestatales consiste en la necesidad de mantener y desarrollar su capacidad para participar de forma eficaz en el funcionamiento de la Unión Europea. El incremento en la heterogeneidad y la debilidad de la autonomía regional y local en los Estados de Europa Central y Oriental conlleva riesgos evidentes para asegurar que estos entes asuman el papel que les corresponde. De ahí la necesidad de prestar una especial atención a la evolución que, sin duda, deberá producirse en estos Estados en los próximos años.

Los avances del proceso de integración europea exigen establecer mecanismos de diálogo y participación que refuercen la legitimidad en el proceso de adopción de decisiones. En este contexto, la propia eficacia del proceso favorece una mayor implicación de los entes regionales y locales en el mismo, como sujetos capaces de representar unos intereses específicos y como garantes de la expresión de la diversidad cultural. Los entes regionales y locales de los nuevos Estados miembros deberán ser capaces de participar en este diálogo y de aportar al mismo las diferentes culturas e inquietudes de sus ciudadanos.

Copenhague, incluido el del anti-racismo” (punto 7 del dictamen sobre la Comunicación de la Comisión “Informe de situación sobre las actividades del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, acompañado de propuestas de refundición del Reglamento [CE] n° 1035/97 – Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia [versión refundida]”, (COM [2003] 483 final), doc. CdR 313/2003, 24.02.2004).