

CONV 195/02

CONTRIB 68

NOTA DE TRANSMISIÓN

de la: Secretaría

a la: Convención

Asunto: Contribución de D. Eduardo ZAPLANA HERNANDEZ-SORO, D. Jos CHABERT, D. Manfred DAMMEYER, D. Patrick DEWAELE, D^a. Claude DU GRANRUT y D. Claudio MARTINI, observadores del Comité de las Regiones y miembros de la Convención

El Secretario General de la Convención ha recibido la contribución adjunta de D. Eduardo ZAPLANA HERNANDEZ-SORO, D. Jos CHABERT, D Manfred DAMMEYER, D. Patrick DEWAEL, D^a. Claude DU GRANRUT y D. Claudio MARTINI, observadores del Comité de las Regiones y miembros de la Convención.

UNIÓN EUROPEA



COMITÉ DE LAS REGIONES

Bruselas, 8 de julio de 2002

CONTRIBUCIÓN DEL COMITÉ DE LAS REGIONES
A LA CONVENCION EUROPEA

El Comité de las Regiones,

ha aprobado por unanimidad la presente contribución en su 45º Pleno celebrado los días 3 y 4 de julio de 2002 (sesión del 4 de julio).

1. Introducción

1.1. En el Consejo Europeo celebrado en Laeken los días 14 y 15 de diciembre de 2001, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron invitar al Comité de las Regiones, como respuesta a las reiteradas demandas formuladas en este sentido anteriormente, a participar en la Convención sobre el Futuro de Europa.

1.2. El CDR ha procurado desde el primer momento, y procurará tener en el futuro, una participación activa y constructiva en los debates de la Convención. Consciente de la trascendental importancia de la reflexión a la que estamos asistiendo en estos momentos, que habrá de traducirse en una refundación de la Unión Europea, y consciente de su condición de cauce de expresión de los municipios y las regiones ante la Convención, el CDR ha abierto un amplio proceso de reflexión en su seno, con la finalidad de presentar a la Convención Europea propuestas rigurosas y estructuradas acerca de las distintas cuestiones que serán objeto de examen.

1.3. En este sentido, el documento que ahora se presenta quiere manifestar a todos los miembros de la Convención, de forma resumida y al hilo de los debates actuales, las principales aspiraciones del Comité de Regiones en relación con el futuro de la Unión Europea. Naturalmente, esta aportación no excluye posteriores tomas de posición del CDR sobre los distintos temas que se debatirán, ni un ulterior desarrollo de las reflexiones que, de forma sintética, se exponen en estas páginas.

2. Aspiraciones del CDR en relación con el futuro de la Unión

2.1. El CDR desea que el proceso de reforma de la Unión Europea contribuya a un mayor acercamiento entre las instituciones europeas y los ciudadanos, y a una mayor adhesión de los ciudadanos al proyecto europeo¹. El CDR espera, como resultado de este proceso, que se garantice a los europeos una compatibilidad total entre una pertenencia fuerte a la Unión Europea y la conservación de las identidades nacionales y las diversidades regionales y locales. A esta compatibilidad apunta el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuando declara que “la Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y organización de sus poderes políticos en el plano nacional, regional y local”.

2.2. Asimismo, el CDR subraya que la legitimidad democrática no se obtiene simplemente cambiando estructuras y procedimientos, sino que es también una cuestión de cultura política y actitud. Sólo si el ciudadano se siente dueño del proceso de integración europea se considerará democráticamente legítima a la UE. La UE debe ser el resultado de la integración de los ciudadanos, no de la integración de las instituciones.

¹

Véanse extractos del Informe del CDR sobre la Proximidad (CDR 436/2000 fin) y de la Declaración final del CDR “Nuevas formas de gobierno en Europa: hacia más democracia y proximidad” (CDR 379/2000 fin).

2.3. En este sentido, el CDR acoge positivamente la creación de la Convención, ya que supone un nuevo método más democrático de reforma del Tratado. El CDR insta a la Conferencia Intergubernamental de 2004 a que siga las propuestas de la Convención.

2.4. Para lograr estos objetivos, el CDR es partidario de un enfoque de naturaleza constitucional que, contribuya al afianzamiento de la comunidad de valores que une a los ciudadanos europeos, valores que han cimentado la construcción europea durante los últimos cincuenta años. Esto debería hacerse entre otras cosas a través de la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea al nuevo marco constitucional de la Unión. En suma, el proyecto de la Europa del mañana deberá dar cuerpo a la ciudadanía europea. La inserción en el futuro texto constitucional de la Carta de los Derechos Fundamentales a fin de que se le dote de fuerza jurídica vinculante será una contribución esencial en este sentido. La Carta permitirá que todo nacional de un Estado miembro de la UE identifique su ciudadanía europea específica como portadora de nuevos derechos y expresión de pertenencia a esta nueva colectividad que es la Unión Europea.

2.5. Además, debería reforzarse la aplicación del principio de subsidiariedad, garante de la base democrática de las Instituciones de la Unión y de la puesta en marcha de la ciudadanía europea. Asimismo, el principio de subsidiariedad permite aproximar las decisiones políticas de los ciudadanos a través de los entes locales. El nuevo marco **constitucional** de la Unión Europea debe incorporar también la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por el Consejo de Europa, con objeto de construir una Europa basada en los principios de democracia y descentralización así como inspirarse en los principios contenidos en el Proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional, también del Consejo de Europa.

2.6. Asimismo, es necesaria una simplificación del funcionamiento de la Unión. En este sentido, el proceso de reforma en curso debe conducir a una definición clara de la personalidad jurídica de la Unión Europea, y a la simplificación de su estructura actual basada en tres pilares, estructura que conlleva una heterogeneidad jurídica que menoscaba su capacidad de acción.

2.7. El objetivo de una mayor proximidad de la Unión Europea a los ciudadanos requiere, ineludiblemente, reforzar la participación en los procedimientos de toma de decisiones de los niveles de gobierno que les son más inmediatos y cercanos, esto es, los entes locales y las regiones. El CDR desea reivindicar su legitimidad y su capacidad para actuar como cauce de esta participación, pues se trata del único foro en el que se hallan representados los entes territoriales de todos los Estados miembros.

2.8. El CDR quiere reiterar ahora su legitimidad exclusiva como interlocutor institucional de los entes locales y regionales en el marco de la Unión, y rechaza cualquier intento de suplantarlos por estructuras diferentes que no representen la totalidad de los entes territoriales. Con el fin de reforzar su capacidad de contacto con los ciudadanos y de reacción, el Comité también ha puesto en marcha medidas de cooperación con las asociaciones europeas representativas de los entes locales y regionales, cuya aportación al debate europeo valora muy positivamente. Esta cooperación se complementa con el diálogo directo entre dichas asociaciones y las instituciones de la UE. La Comisión está procediendo en la actualidad a definir las modalidades de diálogo, coincidiendo con las reformas en el ámbito de la gobernanza.

2.9. El CDR es consciente, sin embargo, de que no podrá ser un medio plenamente eficaz para la participación de los entes locales y regionales en la construcción europea en tanto se vea relegado a su actual estatus de órgano auxiliar y consultivo. Por ello, ha de reclamar a la Convención Europea un reforzamiento de su papel institucional y sus funciones.

3. Misiones y competencias

3.1. Los debates de la Convención Europea se han centrado hasta este momento, en buena medida, en el problema relativo a la delimitación de competencias en el seno de la Unión Europea. En efecto, el objetivo de la Convención es reformar las misiones de la UE para responder a los desafíos de la ampliación y la mundialización y reducir el déficit democrático de la UE, y para ello el ciudadano deberá saber quién es responsable de qué en Europa y lo que Europa hace por él, lo que facilitará el control democrático. Sobre esta materia ha versado, justamente, la primera contribución escrita del CDR, concretamente su Dictamen sobre el “Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros²”.

3.2. Las discusiones en el seno de la Convención han reflejado hasta ahora una posición mayoritaria contraria al establecimiento de listas tasadas de competencias, semejantes a los sistemas utilizados para la distribución interna de competencias en el seno de los Estados compuestos. El CDR concuerda con este enfoque, y entiende que la Unión ha de contar con todas aquellas competencias que resulten necesarias para el logro de sus objetivos y los instrumentos más adecuados para desempeñar sus misiones.

3.3. No obstante, el Comité de las Regiones sostiene que, en aras de la proximidad a los ciudadanos, es necesaria una mayor transparencia y responsabilidad en el futuro sobre los ámbitos cuya competencia recae en la UE. Los ciudadanos deben poder reconocer, también en Europa, cuáles son las instancias políticas competentes para determinados ámbitos. Se trata de algo imprescindible para lograr la necesaria aceptación de la integración y de la ampliación entre los ciudadanos y para mejorar sustancialmente la legitimación democrática de la UE. El CDR apoya el informe presentado anualmente por la Comisión Europea en el que se examina la distribución de los cometidos en la Unión Europea desde la óptica del principio de subsidiariedad.

3.4. Así pues, el CDR entiende que es precisa una delimitación de cometidos más transparente en el seno de la Unión. La adhesión de los ciudadanos a la Unión sólo puede lograrse si la construcción europea se sigue realizando en un marco de transparencia por lo que respecta a las competencias y las responsabilidades; asimismo, se muestra convencido de que la democracia europea sólo podrá funcionar de forma adecuada si el nuevo marco jurídico de la Unión y los procesos decisorios resultan más transparentes para los ciudadanos y más fáciles de aplicar. Conviene, por lo tanto, determinar claramente dónde se sitúa la responsabilidad política y dónde se ejerce el control democrático³. En este sentido, por tanto, el CDR comparte con el Parlamento Europeo⁴ la distinción entre competencias propias o exclusivas, compartidas y complementarias de la Unión, así como que la mayor parte éstas son compartidas, lo que exige la articulación de mecanismos de corresponsabilidad.

² CDR 466/2001.

³ Véase el Informe del CDR sobre la Proximidad (CDR 436/2000 fin).

⁴ Resolución del PE sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024(INI)).

3.5. Según el CDR, toda reflexión sobre una mejor definición y distribución de las competencias debe basarse en el principio de subsidiariedad y también en los principios de proporcionalidad y proximidad. Así pues, en virtud del principio de subsidiariedad, el nivel europeo debe dejar paso prioritariamente a los otros niveles de acción –los Estados miembros y sus entes regionales y locales– en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva⁵.

3.6. Otros principios generales definidos por el CDR en relación con la delimitación de competencias son los siguientes⁶:

- el CDR solicita que los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, establecidos en los Tratados, se completen con el fin de garantizar el respeto de las competencias de los entes regionales y locales;
- el CDR destaca la importancia del principio de proporcionalidad en el que se apoya el planteamiento de las competencias compartidas;
- el CDR recuerda que se deben respetar los principios que en los diferentes Estados miembros se aplican en el reparto de responsabilidades y competencias entre el Estado y los entes regionales y locales.

3.7. En relación con la cuestión del mantenimiento del artículo 308 del TCE en su formulación actual, el CDR ha manifestado que considera que la Unión Europea debe poder seguir reaccionando con flexibilidad ante retos cada vez mayores⁷ y desea, como la mayoría de los miembros de la Convención, preservar el dinamismo de la integración, lo que implica que se debe garantizar una posibilidad de evolución futura en la definición de las misiones de la Unión y la distribución de sus competencias.

3.8. El Comité de las Regiones recuerda que sus trabajos han puesto de relieve, por una parte, la participación efectiva de los entes regionales y locales en la aplicación de un gran número de políticas desarrolladas por la Unión y, por otra parte, la influencia decisiva que éstos ejercen sobre su éxito. Por este motivo, el Comité de las Regiones desea que se reconozca el papel de los entes regionales y locales en la aplicación de las políticas de la Unión, y que se les consulte en aquellos ámbitos que correspondan a las competencias que ostentan como consecuencia de la organización de su Estado.

3.9. Las regiones y entidades locales consideran importante el concepto de partenariado entre ellas y las Instituciones de la UE, en particular con la Comisión Europea, por lo que solicitan que la Comisión Europea introduzca un procedimiento de consulta precoz en la fase previa a la elaboración de nuevas políticas que tengan repercusiones para los entes regionales y locales o afecten a sus competencias.

⁵ Resolución del CDR del 14.11.2001 sobre "La preparación del Consejo Europeo de Laeken y el desarrollo de la Unión Europea en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004" (CDR 104/2001 fin) y el dictamen del CDR de 13.3.2002 sobre el "Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros" (CDR 466/2001 fin).

⁶ Dictamen del CDR sobre el "Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros" (CDR 466/2001 fin).

⁷ Extractos del dictamen del CDR de 13.3.2002 sobre el "Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros" (CDR 466/2001 fin).

3.10. En cuanto a la distribución de competencias, el CDR considera que deben reforzarse los objetivos políticos que figuran en el artículo 2 del Tratado de la Unión. Suscribe la línea mayoritaria que se ha esbozado en los debates de la Convención, y en las contribuciones que le han sido remitidas, a saber:

- la adopción de una auténtica política exterior y de seguridad común, con medidas como la atribución a la Unión de competencias exclusivas en este ámbito, para conferirle un papel más importante en la escena internacional,
- la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos, presidido por la Carta de Derechos Fundamentales como instrumento básico de garantía de los derechos. La política comunitaria relativa a la inmigración y el derecho de asilo debe constituir una política realmente integrada, que tenga en cuenta tanto el respeto de los derechos humanos como la preservación de la cohesión social de la Unión, y la necesidad de luchar contra la inmigración ilegal y el interés por el desarrollo de los países de donde procedan las poblaciones inmigrantes,
- la consolidación del modelo social y económico europeo, en el que la cohesión social y territorial, el alto nivel de protección social y la calidad de vida, lejos de ser incompatibles con el progreso económico, constituyen la condición de competitividad de cada territorio,
- una política de desarrollo sostenible en el contexto de una mejor coordinación de las políticas medioambiental, social y económica.

3.11. El Comité de las Regiones desea, por otra parte, que la cohesión económica, social y territorial se reconozca claramente como una de las misiones prioritarias de la Unión Europea. Para reforzar la coherencia de las disposiciones del marco jurídico de la Unión, desea que la cohesión territorial figure entre los principios fundamentales del Tratado, al igual que la cohesión económica y social. En efecto, la ampliación de la Unión va a aumentar naturalmente su heterogeneidad y a acentuar las disparidades entre las regiones, lo que exige un mayor esfuerzo en este ámbito para garantizar los objetivos de integración política y económica que se fijó la Unión Europea. Además de las ayudas financieras otorgadas en el marco de esta política, la Unión deberá ocuparse de los efectos de la heterogeneidad actual de la fiscalidad. El refuerzo de la solidaridad y el desarrollo de la prosperidad común constituyen las bases de nuestro proyecto europeo. En el futuro siempre necesitaremos una política estructural viable que potencie la integración europea y el sentido de cohesión de la Unión. En este sentido, resulta indispensable que, a fin de garantizar los derechos fundamentales de la persona y lograr el modelo social y económico europeo, se reconozca en el futuro Tratado un estatuto para los servicios de interés general que desempeñan un papel fundamental en el refuerzo de la cohesión social y territorial de una Unión ampliada.

3.12. Por lo que se refiere al control de la delimitación de competencias, conviene recordar que el CDR ha venido reclamando desde sus inicios que se le atribuya expresamente en los Tratados la función de velar por la observancia del principio de subsidiariedad. Parece razonable, en efecto, que siendo el principio de subsidiariedad un principio básico del funcionamiento de la Comunidad a tenor del artículo 5 del Tratado, en virtud del cual las decisiones deben ser adoptadas en lo posible por el nivel de gobierno inferior, la institución que representa a las instancias de gobierno más cercanas a los ciudadanos tenga un papel específico en velar por el respeto de este principio.

3.13. En este marco, el CDR se pronuncia a favor de una sistematización más precisa de los instrumentos normativos de la Unión Europea, que comprenda el establecimiento de una jerarquía normativa. La utilización de normas marco y directivas como instrumentos jurídicos más idóneos, deberá prevalecer sobre regulaciones más detalladas, reservadas para cuando sean estrictamente necesarias para la consecución del objetivo.

4. Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea

4.1. Para el CDR, única expresión institucional de los entes locales y regionales en la Unión Europea, reforzar la legitimidad democrática de la Unión Europea exige inexcusablemente, como se ha señalado más arriba, potenciar la participación de los entes locales y regionales en los procesos de toma de decisiones y aumentar su participación en la preparación y aplicación de las políticas europeas, lo que requiere a su vez reforzar la posición institucional y las funciones del propio CDR como cauce para hacer efectiva esta participación. El CDR acoge las propuestas de la Comisión relativas a una mayor participación de las autoridades locales y regionales. Sin embargo, el CDR subraya que esta mayor participación debe ser en dos formas: por una parte, la consulta sistemática en el período pre-legislativo y, por otra parte, mediante el refuerzo de su papel en el proceso de toma de decisiones. El CDR y las asociaciones europeas de gobiernos locales y regionales tienen cada una sus responsabilidades específicas en las respectivas etapas del proceso. El CDR subraya su responsabilidad en el proceso de toma de decisiones políticas, en virtud de su identidad como institución política.

4.2. En este sentido, el CDR debe presentar ante la Convención Europea las siguientes demandas irrenunciables que deben constituir el principal objetivo de toda su estrategia:

1. Reconocimiento del estatus de institución.
2. Legitimación activa ante el Tribunal de Justicia, al menos en defensa de sus prerrogativas y del principio de subsidiariedad⁸.
3. Fortalecimiento de las funciones del Comité.

4.3. En relación con esta última cuestión, el CDR ha manifestado reiteradamente su voluntad de que le sean asignadas funciones que vayan “más allá de las meramente consultivas”⁹ que ostenta en la actualidad. Para ello, debería otorgarse al Comité un derecho de veto suspensivo en algunos de los casos de consulta obligatoria. El CDR desea, además, poder asistir al procedimiento de codecisión entre el Consejo, el PE y la Comisión para los 10 casos de consulta obligatoria previstos en el Tratado.

4.4. En relación con las funciones consultivas, se plantean las siguientes modificaciones que podrán introducirse para que resulten fortalecidas:

– La falta de consulta preceptiva al CDR o la adopción de un instrumento legislativo dentro de sus ámbitos de consulta sin que el CDR haya dictaminado debería ir acompañada de un mecanismo que hiciera efectiva en la práctica la consecuencia jurídica de tal omisión. En especial, el CDR ha de ostentar legitimación activa en defensa de sus prerrogativas, lo que le habilitaría a instar ante el Tribunal de Justicia la

⁸ CDR 104/2001, pt. 6.4.

⁹ Cfr. por ejemplo CDR 104/2001, pt. 6.3.

nulidad de los actos comunitarios adoptados sin la consulta preceptiva al Comité.

- El CDR solicita reforzar esta función consultiva mediante la obligación por parte de las instituciones que adopten la norma de justificar la desviación respecto a la opinión del Comité. Esta obligación debe extenderse a todas las materias en que la consulta sea preceptiva.
- Conviene, finalmente, plantear la ampliación de la lista de materias en que es preceptiva la consulta al Comité, hasta extenderla a todas aquellas materias en que gozan de competencias los entes locales y regionales, tales como, por ejemplo, agricultura o investigación y desarrollo tecnológico.

4.5. Por lo que se refiere a sus restantes funciones, el Comité de las Regiones considera que, como representante de los entes elegidos más próximos a los ciudadanos, es conveniente que ostente

- La posibilidad de interpelar por escrito y oralmente a la Comisión Europea¹⁰.
- Las funciones codecisorias en un número determinado y pertinente de ámbitos, habida cuenta del objetivo fijado por la Declaración de Laeken sobre simplificación de procedimientos de adopción de decisiones, pero que incluya, en cualquier caso, los programas de fomento de la cooperación transfronteriza (especialmente, iniciativas comunitarias como Interreg).

Bruselas, 4 de julio de 2002.

El Presidente
del Comité de las Regiones

El Secretario General
del Comité de las Regiones

Albert BORE

Vincenzo FALCONE

¹⁰ CDR 104/2001, pt. 6.6.