

NOTA DE TRANSMISIÓN

del: Praesidium

a la: Convención

Asunto: **La dimensión regional y local en Europa**

Se adjunta, para conocimiento de los miembros de la Convención, un documento de reflexión sobre la dimensión regional y local en Europa. Este documento está destinado a servir de base para el debate de la sesión plenaria de la Convención de los días 6 y 7 de febrero de 2003.

LA DIMENSIÓN REGIONAL Y LOCAL EN EUROPA

I. OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS

1. El objetivo de la presente nota es examinar las cuestiones que podrían debatirse en la jornada del 7 de febrero de la sesión plenaria. Se ha elaborado teniendo en cuenta las contribuciones presentadas a la Convención ¹, las propuestas formuladas por el Comité de las Regiones ², los cambios de impresiones mantenidos en el Grupo de contacto presidido por el Vicepresidente J.L. Dehaene y las contribuciones al Foro, así como los debates que se llevan a cabo en las instituciones ³.
2. Dada la variada gama de propuestas presentadas, sólo se mencionan las que se sitúan en el ámbito del debate constitucional mantenido por la Convención y que respetan el derecho de los Estados miembros a organizar individualmente sus estructuras internas ⁴. Algunas de las cuestiones planteadas se refieren al conjunto de los entes territoriales europeos, otras son específicas de las regiones con competencias legislativas, y otras son propias del Comité de las Regiones.
3. La Unión Europea ampliada contará con unos 100 000 entes territoriales, cuyas asambleas electas y cuyos ejecutivos tendrán “el derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” ⁵. Algunas de ellas tienen un peso económico y demográfico considerable. En diversos ámbitos, como el desarrollo económico y la ordenación del territorio, el medio ambiente, la protección de los consumidores, la seguridad alimentaria, la sanidad, el empleo, la lucha contra la pobreza y la exclusión, los transportes regionales y urbanos, los entes territoriales disponen —en virtud de disposiciones constitucionales o legislativas nacionales— de competencias legislativas o poderes de carácter

¹ Cf. Bösch, Farnleitner, Kiljunen, Lamassoure, MacCormick, Speroni, Teufel, y contribuciones del PPE y del PSE, así como el discurso pronunciado en Brujas por el Presidente V. Giscard d'Estaing.

² Dictamen del Comité de las Regiones sobre “El papel de los entes regionales y locales en la construcción europea”, (Lord Tope).

³ Resolución del Parlamento Europeo del 14.1.2003 sobre el “papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea”.

⁴ En este sentido, el Tribunal ha recordado en varias ocasiones que no compete a las instituciones de la Comunidad pronunciarse sobre el reparto de competencias internas de cada Estado miembro.

⁵ Véase el apartado 1 del artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local (autogobierno) del Consejo de Europa.

administrativo, fiscal e incluso presupuestario. A través de este conjunto —complejo, variado y diferenciado— de competencias, las esferas del gobierno regional o local dentro de la Unión contribuyen a la aplicación de la legislación y de las políticas comunitarias.

4. Pese a que en la práctica, las Instituciones de la Unión han integrado cada vez más —aunque de manera indirecta— la dimensión regional y local (ampliación constante de los ámbitos en que se consulta a los entes regionales y locales, creación del Comité de las Regiones, instauración de una colaboración para determinadas políticas, desarrollo de la jurisprudencia sobre el derecho de recurso), cabe plantearse si no sería oportuno, por lo que atañe a las cuestiones mencionadas, extraer las consecuencias de ello en la Constitución, con el fin de dar mayor visibilidad a esta implicación.

Las cuestiones planteadas se refieren a:

- el respeto de la identidad de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en los planos nacional, regional y local,
- la consulta y la colaboración,
- el estatuto y el funcionamiento del Comité de las Regiones,
- el derecho de recurso de los entes territoriales ante la jurisdicción comunitaria.

II. SITUACIÓN Y FUNCIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES

Referencia explícita en la Constitución

5. Habida cuenta de la importancia creciente de la dimensión regional y local en la vida de la Unión, cabe preguntarse si no sería oportuno reconocer esta realidad en los primeros artículos de la Constitución.

Ya en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales se precisa que la Unión contribuye a la preservación y al fomento de sus valores comunes dentro del respeto de “la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local”.

Teniendo presentes las propuestas procedentes de horizontes diversos, cabe preguntarse si basta con mantener esta disposición sobre el respeto de la identidad de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales, o bien incluirla en los primeros artículos de la Constitución. De esta forma, en las conclusiones del Grupo de trabajo “Competencias Complementarias” se proponía dar mayor transparencia a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 6 del TUE, que dice que la UE respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, precisando que los elementos esenciales de la identidad nacional incluyen, entre otros, “las estructuras fundamentales y las funciones esenciales de los Estados miembros, en particular su estructura política y constitucional, incluido el autogobierno local y regional...”.

III. PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE LAS DECISIONES

6. La participación de determinadas regiones con competencias legislativas en el proceso de decisión puede tener una fuerza apreciable: conforme al párrafo primero del artículo 203 del TCE, “el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro”. Esta disposición del Tratado se había modificado en Maastricht con el fin de permitir que los Estados miembros estuvieran representados en el Consejo por ministros regionales. A raíz de ello, cada Estado determina con arreglo a su ordenamiento constitucional interno quién está facultado para representarlo. Cada vez que un ministro de una región participa en una sesión del Consejo representa —claro está— al Estado central y no a su región. Tres Estados miembros que se organizan mediante un sistema federal, Alemania, Bélgica y Austria, han instaurado instrumentos que permiten a las entidades federadas participar en el Consejo. Otros Estados descentralizados garantizan la participación en el proceso decisorio de sus regiones con competencias legislativas mediante un procedimiento interno que permite al Gobierno consultarlas, en caso de que estén en juego las competencias de dichas regiones, antes de determinar la posición que el Gobierno sostendrá en el Consejo de la Unión.

La colaboración y la consulta

7. Desde hace tiempo, las instituciones europeas, y en especial la Comisión, en el contexto del debate sobre la gobernanza, han acometido una reflexión sobre la mejor manera de asociar a los interlocutores económicos y sociales y, fundamentalmente, a los interlocutores regionales y locales en la elaboración y ejecución de las políticas. Esta reflexión se sustenta en una amplia experiencia de consulta a todos los niveles.

8. Efectivamente, se consulta a los interlocutores regionales y locales en distintos niveles:
- Los Estados miembros informan y consultan a sus entes territoriales sobre asuntos comunitarios con arreglo a modalidades muy variadas.
 - Se les consulta asimismo a través del Comité de las Regiones.
 - La Comisión organiza regularmente consultas en el marco de la elaboración de sus políticas, hasta el punto de que esta consulta externa forma parte de la definición de la mayor parte de sus actividades.
9. El principio de colaboración aplicable a la ejecución de los Fondos estructurales constituye, en este contexto, una modalidad muy particular de participación de los interlocutores regionales y locales. Efectivamente, el artículo 8 del Reglamento general de los Fondos estructurales ⁶ estipula que la aplicación de la acción comunitaria se efectuará en estrecha concertación entre la Comisión y el Estado miembro, y con las autoridades designadas por el Estado miembro a nivel nacional, regional o local. Este artículo respeta, evidentemente, el reparto interno de competencias dentro de los Estados miembros. Esto se traduce en la creación de “comités de seguimiento” que participan en la programación de las ayudas y en la ejecución y evaluación de los programas y proyectos cofinanciados por la Unión. Estos comités de seguimiento tienen en muchos casos como marco geográfico a la región, y se componen de autoridades locales y regionales, y también de representantes de los interlocutores sociales y de las autoridades sectoriales (p.ej. de medio ambiente), en el plano regional.
10. Tanto el principio de colaboración como los mecanismos de consulta constituyen la aplicación de técnicas de gestión descentralizada fundadas en la idea de que la aceptación de una política por parte de sus destinatarios —y su eficacia, por consiguiente— depende directamente de la participación de éstos en su formulación. Estos principios permiten además tener en cuenta las especificidades locales en la aplicación de las políticas comunitarias.

⁶ Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo.

11. En sus trabajos más recientes sobre la gobernanza, la Comisión propone que se amplíe el uso de este tipo de técnicas para facilitar la aplicación de determinadas políticas comunitarias teniendo en cuenta la diversidad de las realidades regionales y locales ⁷. Por lo que se refiere a la consulta, la Comisión, que acaba de publicar el 11 de diciembre una comunicación titulada “Hacia una cultura reforzada de consulta y de diálogo”, ha anunciado que en febrero de 2003 dará a conocer las modalidades de consulta concretas que propone para los entes territoriales.
12. Durante el debate del Libro Blanco sobre la gobernanza europea, los entes regionales y locales pidieron que se organizara un diálogo más sistemático con sus asociaciones representativas. Por otra parte, y teniendo en cuenta la experiencia del principio de colaboración en la gestión de los Fondos estructurales, el Comité de las Regiones y las principales asociaciones de las regiones y poderes locales han pedido que se recurra a la técnica de la colaboración para la aplicación de otras políticas comunitarias.
13. Por último, dos grupos de trabajo de la Convención, los dedicados a la subsidiariedad y a la simplificación, formularon propuestas sobre la consulta de las partes interesadas. El Grupo “Simplificación”, en particular, consideró que la consulta de los entes regionales y locales con antelación al proceso legislativo europeo sería un factor de mejora de la calidad de la legislación europea. El Grupo “Subsidiariedad”, a su vez, consideró que el principio de subsidiariedad se aplicaría mejor cuanto antes se tomara en consideración en el proceso legislativo. Este Grupo estimó que correspondería a la Comisión consultar lo antes posible a la totalidad de los actores, y en particular a los entes locales y territoriales, que pueden verse directa o indirectamente afectados por el acto legislativo previsto o en fase de elaboración. Por lo que atañe a la ficha de subsidiariedad adjunta a toda propuesta legislativa, a juicio del Grupo debería “contener elementos de apreciación de sus repercusiones en el plano financiero y, cuando se trate de una directiva, en la reglamentación que deberán poner en práctica los Estados miembros (a escala nacional u otras)”.

⁷ "Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales" - COM(2002) 709 final.

IV. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

14. El Tratado de la Unión (artículo 263 del TCE) crea “un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales”. Los miembros del Comité son nombrados por el Consejo (por mayoría cualificada a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Niza), a propuesta de los gobiernos respectivos. Desde su creación, uno de los principales retos del Comité ha consistido en representar toda la riqueza y diversidad de la realidad regional y local en la Unión. Efectivamente, su composición se caracteriza por una gran heterogeneidad: aun cuando se denomina “Comité de las Regiones”, algunos Estados miembros no cuentan con este nivel territorial, al tiempo que en otros, el nivel regional dispone de poderes legislativos del mismo nivel que el Estado central.
15. En la práctica, el Comité se compone tanto de representantes del plano regional como del plano local en el caso de todos los Estados miembros, con independencia de la estructura político-territorial de cada uno. Sin embargo, también es cierto que, en determinados Estados miembros federales o muy regionalizados (Alemania, Austria, Bélgica y España), todos los entes regionales son miembros del Comité y la representación del nivel local tiene carácter residual. Por lo demás, al tiempo que en dichos Estados está representada la totalidad del territorio, en los demás Estados la delegación nacional está formada por una representación por muestreo de los distintos niveles territoriales.
16. La composición del Comité no refleja las realidades demográficas de los Estados miembros. El segundo párrafo del artículo 263 del TCE establece el número de miembros del Comité por cada Estado. La proporción entre miembros del Comité y número de ciudadanos del Estado miembro varía mucho ⁸. Esto no ha sido modificado por el Tratado de Niza, que ha añadido miembros de los nuevos Estados en proporciones semejantes a las actuales. Por otra parte, ese mismo Tratado dispone que en lo sucesivo los miembros del Comité deberán ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, u ostentar responsabilidad política ante una asamblea elegida.
17. Por lo que atañe a las funciones del Comité de las Regiones, éste participa en el proceso de decisión comunitario con carácter consultivo. Su dictamen es preceptivo (aunque no vinculante) en los casos mencionados expresamente en el Tratado: política común de

⁸ Por ejemplo, en el caso de Alemania dicho coeficiente es de 1 : 3 418 000, mientras que el correspondiente a Luxemburgo es de 1 : 71 500 y el de Italia es de 1 : 2 400 500.

transportes, empleo, política social, educación, formación profesional, salud pública, redes transeuropeas, cohesión económica y social y medio ambiente. Ahora bien, tanto la Comisión y el Consejo como el Parlamento pueden pedir su dictamen sobre otros temas, y el propio Comité puede decidir emitir un dictamen cuando se requiera el dictamen del Comité Económico y Social.

18. El Comité de las Regiones ha solicitado que se refuerce su poder consultivo, en particular, estableciendo la obligación de que el Consejo y la Comisión motiven su decisión de no seguir sus dictámenes. Ha pedido asimismo un derecho de recurso ante el Tribunal por lo que se refiere a la defensa de sus propias prerrogativas. Debe diferenciarse este recurso ⁹ del fundado en el incumplimiento del principio de subsidiariedad, sobre el cual el Grupo “Subsidiariedad” ha formulado propuestas que se mencionan en el apartado 20 *infra*.
19. El Comité, representativo de los intereses y puntos de vista regionales y locales en la arquitectura de la Unión, justificaba sus reivindicaciones institucionales por la necesidad de garantizar mejor la representación de los intereses regionales y locales. Otros han señalado, en cambio, que para que asumiera nuevos poderes se requeriría un cambio profundo de la propia naturaleza de su composición. A tenor de esas mismas opiniones, si bien su heterogeneidad no obstaculiza el ejercicio de sus actuales funciones consultivas, sí representaría un obstáculo para el ejercicio de unas competencias ampliadas. Por otra parte, el propio Comité de las Regiones ha expresado su deseo de reflejar mejor la diversidad de la administración local y regional garantizando un mejor equilibrio de la representación regional y local en la composición de las delegaciones nacionales.
20. Merece recordarse, por último, que el Grupo “Subsidiariedad” mantuvo, a lo largo de sus trabajos, dilatados debates sobre el papel que debe reservarse al Comité de las Regiones para la mejor aplicación del principio de subsidiariedad. Tras escuchar, en particular, a los representantes del Comité de las Regiones, observadores en la Convención, el Grupo convino en que se otorgara al Comité de las Regiones el derecho a recurrir ante el Tribunal de Justicia en caso de violación del principio de subsidiariedad. Este recurso se aplicaría a las propuestas sobre las que se hubiera solicitado el dictamen del Comité de las Regiones y sobre las que éste hubiera formulado en ese dictamen objeciones en cuanto al respeto del principio de subsidiariedad.

⁹ Este derecho permitiría al Comité de las Regiones, por ejemplo, solicitar la anulación de un acto, por defecto sustancial de forma, que hubiese sido adoptado sin consultar previamente al Comité en un ámbito en que sea preceptiva la consulta.

V. LAS REGIONES CON COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

21. Además de participar, en determinados casos, en los trabajos del Consejo, las regiones con competencias legislativas tienen el deber —precisamente porque tienen esas competencias— de incorporar el Derecho comunitario. Ahora bien, pese a que en los Estados federales estas obligaciones de incorporación de directivas pueden requerir una acción legislativa a nivel de las regiones en lugar de la del propio Estado federal, hasta el momento esto no ha tenido incidencia alguna en las relaciones jurídicas existentes entre la Comunidad y los Estados miembros. Así, el Tribunal de Justicia ha dictaminado que, aun cuando compete a *todas* las autoridades —centrales o regionales— de los Estados miembros garantizar el respeto del Derecho comunitario en sus respectivos ámbitos de competencias, no compete a las instituciones de la Comunidad pronunciarse sobre el reparto de competencias internas en cada Estado miembro. Por consiguiente, la Comisión sólo puede interponer un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 226 del TCE contra el Gobierno del Estado miembro de que se trate, aun cuando el incumplimiento provenga de una acción u omisión por parte de una región; el Estado miembro, en el marco de un procedimiento de este tipo, no puede alegar disposiciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento ¹⁰.
22. Se ha pedido que se contemple un derecho de recurso específico de las regiones, que consideren que un acto de la Unión afecta al ejercicio de las competencias propias atribuidas a las mismas conforme al Derecho constitucional respectivo.
23. En la actualidad, los entes regionales sólo pueden interponer un recurso de anulación ante el TJE en virtud del párrafo cuarto del artículo 230 del TCE en calidad de “personas jurídicas”, en las mismas condiciones que cualquier persona privada, es decir, cuando sean las destinatarias del acto impugnado, o si éste les afecta directa e individualmente. La jurisprudencia reiterada del Tribunal de Primera Instancia ¹¹ admite la interposición de recursos por las regiones en un supuesto concreto, a saber, contra decisiones de la Comisión en materia de ayudas públicas que prohíban ayudas concedidas por dichas regiones. Si bien el destinatario de tales decisiones de prohibición es el Estado miembro y no la región, la jurisprudencia estima que afectan, no obstante, a la autoridad regional en cuestión por cuanto

¹⁰ Cf. C-227/85 - 230/85, Comisión c. Bélgica, Rec. 1988, I; C-211/91 Comisión c. Bélgica, 1992, I-6757 C-95/97, Rec. 1997, I-1787.

¹¹ T-214/95, Vlaams Gewest c. Comisión, Rec. 1998, II-717; T-609/97, Regione Puglia c. Comisión, Rec. 1998, II- 4051; Freistaat Sachsen c. Comisión, Rec. 1999, II-3663.

“le impiden directamente ejercer como considere oportuno sus competencias propias”.

Además, el juez ha determinados en tales casos que la autoridad regional requirente tiene efectivamente un interés propio, no incluido en el del Estado miembro al que pertenece, *“en la medida en que dicha autoridad es titular de derechos e intereses particulares, constituyendo las ayudas a que se refiere la Decisión impugnada medidas adoptadas en virtud de la autonomía legislativa y financiera de que goza directamente conforme a la Constitución del Estado miembro de que se trata”.* En cambio, no se admite el recurso de una región si ésta no puede alegar un ejercicio de competencias propias sino únicamente las repercusiones socioeconómicas del acto impugnado en su territorio ¹².

24. No está claro, sin embargo, que pueda deducirse de esta jurisprudencia actual que sería admisible el recurso de una región con competencia legislativa, en virtud del párrafo cuarto del artículo 230 del TCE, para impugnar la legalidad de una directiva (o en el futuro, de una ley marco) que dicha región deba incorporar, conforme al Derecho constitucional del Estado miembro, y que afecte al “ejercicio como considere oportuno de sus competencias legislativas propias”. En tal caso, la dificultad consiste en el requisito de que se vea “afectada individualmente” (párrafo cuarto del artículo 230 del TCE), pues a tenor de la jurisprudencia “Plaumann”, confirmada recientemente por el Tribunal de Justicia ¹³, esta expresión se interpreta de manera restrictiva; por otra parte, esta problemática se ha mencionado ya en la Convención ¹⁴.
25. Cabe recordar que el Grupo “Subsidiariedad” no ha contemplado la posibilidad de conceder a las regiones que dispongan de competencias legislativas en el marco de la organización institucional nacional un derecho de recurso por violación del principio de subsidiariedad.

¹² T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria c. Consejo, Rec. 1998, II-2271; Freistaat Sachsen c. Comisión, Rec. 1999, II-3663, att. 87.

¹³ Esta jurisprudencia sólo admite de forma excepcional el recurso de particulares contra actos de alcance general, aunque tengan efectos directos sobre ellos, cuando se vean afectados *“debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, la individualiza de manera análoga a la de un destinatario”*. Cf. sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2002 en el asunto C-50/00 P, UPA, que confirma la sentencia Plaumann en el asunto 25/62, Rec. 197, desestimatoria de las sugerencias de inversión de jurisprudencia formuladas por el Abogado General Jacobs en este asunto y por el TPI en la sentencia de 3 de mayo de 2002 T-177/01, Jégo-Quéré.

¹⁴ Véase, en particular, el informe final del Grupo II, CONV 354/02, pp. 15-16, con referencias a las contribuciones de varios miembros de la Convención sobre esta materia.

VI. PISTAS DE REFLEXIÓN

1. ¿Procede incluir en los primeros artículos de la Constitución una referencia a los entes regionales y locales? En caso afirmativo, ¿de qué tipo? ¿Considera suficiente la referencia de la Carta?
2. ¿Cabría incluir las propuestas sobre la consulta y la colaboración con los entes territoriales, por una parte, en el título VI del proyecto de Tratado Constitucional, que se refiere a la vida democrática de la Unión y, por otra, en el articulado sobre la subsidiariedad?
3. Por lo que atañe al Comité de las Regiones:
 - ¿Es preciso revisar la composición del Comité de las Regiones para aproximarla a las realidades demográficas y territoriales de la Unión?
 - No obstante la obligación general impuesta a las instituciones de motivar sus decisiones, ¿es preciso prever la obligación de que la Comisión y el Consejo motiven su decisión en caso de no seguir sus dictámenes?
 - ¿Procede incluir en el Tratado Constitucional el derecho de recurso del Comité de las Regiones ante el Tribunal por lo que respecta a la defensa de sus propias prerrogativas?
4. ¿Convendría mencionar expresamente a las regiones en el párrafo cuarto del artículo 230 del TCE? ¿Sería posible resolver la cuestión siguiendo las sugerencias formuladas por el Grupo II de ampliar el derecho de recurso de las personas físicas y jurídicas a que se refiere dicho artículo, en el caso de los actos de alcance general que se apliquen directamente a los particulares de que se trate?