

CONV 518/03

NOTA DE ENVIO

de: Praesidium

para: Convenção

Assunto: **A dimensão local e regional na Europa**

Envia-se em anexo, à atenção dos membros da Convenção, um documento de reflexão sobre a dimensão local e regional na Europa, que servirá de base para o debate a realizar durante a sessão plenária da Convenção de 6 e 7 de Fevereiro de 2003.

A DIMENSÃO REGIONAL E LOCAL NA EUROPA

I. INTRODUÇÃO

1. A presente nota destina-se a analisar as questões que poderão ser debatidas na sessão plenária de 7 de Fevereiro. Foi elaborada com base nos contributos apresentados à Convenção ¹, nas propostas do Comité das Regiões ², nas trocas de impressões do Grupo de Contacto, presidido pelo Vice-Presidente J.-L. Dehaene, e nos contributos enviados ao Fórum e nos debates em curso nas diversas Instituições. ³
2. Entre todas as propostas de grande interesse que foram apresentadas, mencionam-se apenas as que dizem respeito ao debate constitucional desenvolvido pela Convenção e que, de qualquer modo, respeitam o direito que assiste aos Estados-Membros de organizarem eles próprios as suas estruturas internas ⁴. Entre as questões suscitadas, algumas dizem respeito ao conjunto de autarquias locais europeias, outras são específicas das regiões dotadas de competências legislativas, enquanto outras são próprias do Comité das Regiões.
3. A União Europeia alargada compreenderá mais de 100 000 autarquias locais, (...) cujas assembleias eleitas e respectivos executivos terão "o direito e a capacidade efectiva de regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos". ⁵ Algumas dessas comunidades têm um peso económico e demográfico considerável. Em certos domínios, como o desenvolvimento económico e o ordenamento do território, o ambiente, a defesa dos

¹ Cf. Bösch, Farnleitner, Kiljunen, Lamassoure, MacCormick, Speroni, Teufel e contributos do PPE e do PSE, assim como o discurso de Bruges do Presidente V. Giscard d'Estaing.

² Parecer do Comité das Regiões sobre "O papel das autoridades regionais e locais na construção europeia" (Lord Tope).

³ Resolução do Parlamento Europeu de 14.1.2003 sobre "O papel das autoridades regionais e locais na construção europeia".

⁴ O Tribunal de Justiça recordou diversas vezes, a este propósito, que não compete às instituições comunitárias pronunciar-se sobre a repartição interna de competências de cada Estado-Membro.

⁵ Cf. n.º 1 do artigo 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local ("Self-government") do Conselho da Europa.

consumidores, a segurança dos alimentos, a saúde, o emprego, a luta contra a pobreza e a exclusão, os transportes regionais e urbanos, as autarquias locais dispõem, nos termos das disposições legislativas e constitucionais nacionais, de competências legislativas ou de poderes de carácter administrativo, fiscal ou orçamental. É através deste conjunto de competências – complexo, variado e diferenciado –, que as esferas do governo local ou regional da União contribuem para a aplicação da legislação e das políticas comunitárias.

4. Enquanto que as instituições da União têm vindo cada vez mais a assumir na prática –embora indirectamente – a dimensão regional e local (alargamento crescente dos domínios de consulta das autoridades regionais e locais, criação do Comité das Regiões, instauração de parcerias em certas políticas, desenvolvimento da jurisprudência sobre o direito de recurso), surge a questão de saber se os temas seguidamente indicados não deveriam ser contemplados na Constituição para tornar mais visível essa implicação :
- o respeito pela identidade dos Estados-Membros e a organização dos seus poderes públicos a nível nacional, regional e local
 - a consulta e a parceria
 - o estatuto e o funcionamento do Comité das Regiões
 - o direito de recurso das autarquias locais para os tribunais comunitários.

II. LUGAR E FUNÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS E LOCAIS

Referência explícita na Constituição

5. Tendo em conta a importância crescente que tem vindo a assumir a dimensão local e regional na vida da União, surge a questão de saber se não se deveria reconhecer essa realidade nos primeiros artigos da Constituição.
- Já no preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais se especifica que a União "contribui para a preservação e o desenvolvimento destes valores comuns, no respeito (...) da identidade nacional dos Estados-Membros e da organização dos seus poderes públicos aos níveis nacional, regional e local".

À luz das propostas oriundas de diversos quadrantes, é lícito que se inquiria se bastará que o dispositivo sobre o respeito da identidade dos Estados-Membros e da organização dos seus poderes públicos se mantenha a nível do preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais, ou se haverá que o integrar nos primeiros artigos da Constituição. Assim, nas suas conclusões, o Grupo de Trabalho sobre as Competências Complementares propusera que o disposto n.º 3 do artigo 6.º do TUE, segundo o qual a União respeitará as identidades nacionais dos Estados-Membros, se torne mais transparente, precisando que os aspectos essenciais que caracterizam a identidade nacional incluem, entre outros, "as estruturas fundamentais e as funções essenciais dos Estados-Membros, nomeadamente a sua estrutura política e constitucional, incluindo o poder autárquico regional e local...".

III. PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DAS DECISÕES

6. A participação de certas regiões dotadas de competência legislativa no processo de decisão pode ser muito forte: nos termos do primeiro parágrafo do artigo 203.º do TCE, "o Conselho é composto por um representante de cada Estado-Membro a nível ministerial, com poderes para vincular o Governo desse Estado-Membro". Esta disposição do Tratado foi alterada em Maastricht de forma a permitir que os Estados-Membros fossem representados no Conselho por ministros regionais. Cada Estado passará, assim, a determinar, de acordo com a sua ordem constitucional interna, quem é qualificado para o representar. De cada vez que um ministro de uma região participa no Conselho, é óbvio que representa o Estado central, e não a sua região. Três Estados-Membros que funcionam segundo o modelo federal – a Alemanha, a Bélgica e a Áustria – implementarem instrumentos que permitem que as suas entidades federadas participem no Conselho. Outros Estados descentralizados asseguram a participação das suas regiões com competências legislativas no processo de decisão mediante um procedimento interno que permite ao Governo, nos casos em que estejam em jogo as competências das ditas regiões, consultá-las antes de definirem a posição a defender no Conselho da União.

Parceria e consulta

7. Desde há algum tempo que as instituições europeias e, em particular, a Comissão, no quadro do debate sobre a governação, desenvolvem uma reflexão sobre a melhor forma de associar os parceiros económicos, sociais e também, muito em especial, os interlocutores regionais e locais à elaboração das políticas e à sua execução. Baseia-se esta reflexão numa vasta experiência alicerçada na consulta a todos os níveis.

8. Efectivamente, os interlocutores regionais e locais são consultados a vários níveis:
- os Estados-Membros informam e consultam as respectivas autarquias locais acerca das questões comunitárias, segundo variadíssimas modalidades;
 - as autarquias locais são igualmente consultadas através do Comité das Regiões;
 - a Comissão organiza consultas regulares no âmbito da elaboração das suas políticas, de tal modo que esse processo de consulta externa faz parte da ultimação da maioria das suas actividades.
9. O princípio da parceria que se aplica à execução dos Fundos Estruturais constitui, neste contexto, uma modalidade muito especial de participação dos interlocutores regionais e locais. Com efeito, o regulamento geral relativo aos Fundos Estruturais ⁶ estipula, no artigo 8.º, que a acção comunitária é executada em estreita concertação entre a Comissão, o Estado-Membro e as autoridades por este designadas a nível nacional, regional ou local. Este artigo, que respeita, como é óbvio, a distribuição interna de competências nos Estados-Membros, traduz-se na criação de "Comités de Acompanhamento" que participam na programação das ajudas, bem como na implementação e avaliação dos programas e projectos co-financiados pela União. Os Comités de Acompanhamento têm frequentemente a região como âmbito geográfico e são compostos por autoridades locais e regionais, mas também por representantes dos parceiros sociais e das autoridades sectoriais (p. ex., ambientais), igualmente a nível regional.
10. Tanto o princípio da parceria como os mecanismos de consulta representam a aplicação de técnicas de governação descentralizada, assentes na ideia de que a aceitação de uma determinada política junto daqueles a quem se destina, e, portanto, a sua eficácia, estão em relação directa com a participação dos destinatários na sua formulação. Permitem igualmente que as especificidades locais sejam tomadas em consideração na implementação das políticas comunitárias.

⁶ Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho.

11. Nos seus mais recentes trabalhos em matéria de governação, a Comissão propôs o alargamento das técnicas deste tipo, a fim de facilitar a implementação de determinadas políticas comunitárias, atendendo igualmente à diversidade das realidades regionais e locais ⁷. No que respeita à consulta, a Comissão, que em 11 de Dezembro publicou uma comunicação intitulada "Para uma cultura reforçada de consulta e diálogo", anunciou que daria a conhecer, em Fevereiro de 2003, as modalidades específicas de consulta por si propostas para as autarquias locais.
12. Aquando do debate consagrado ao Livro Branco sobre a Governança Europeia, as autoridades regionais e locais solicitaram que fosse organizado um diálogo mais sistemático com as associações que as representam. Por outro lado, e tendo em conta a experiência obtida com a aplicação do princípio da parceria na gestão dos Fundos Estruturais, o Comité das Regiões e as principais associações dos poderes regionais e locais reclamaram a utilização da técnica da parceria na execução das demais políticas comunitárias.
13. Refira-se, por último, que a consulta das partes interessadas foi objecto de propostas formuladas por dois Grupos de Trabalho da Convenção – Grupos "Subsidiariedade" e "Simplificação". O Grupo "Simplificação", designadamente, considerou que a consulta aos poderes regionais e locais, a montante do processo legislativo, constituiria um factor de reforço da qualidade da legislação europeia. Por seu lado, o Grupo "Subsidiariedade" foi de opinião que a aplicação do princípio da subsidiariedade seria tanto melhor quanto mais cedo este fosse tomado em conta no processo legislativo. Em seu entender, caberá à Comissão consultar o mais cedo possível a totalidade dos intervenientes – entre outros, os poderes locais e territoriais – que possam ser directa ou indirectamente afectados pelo acto previsto ou em elaboração.
- A ficha "subsidiariedade", a ser incluída em todas as propostas legislativas, deverá conter, segundo o Grupo, "elementos de apreciação do seu impacto no plano financeiro, bem como, tratando-se de uma directiva, das suas implicações sobre a regulamentação a implementar pelos Estados-Membros (a nível nacional ou a outros níveis)".

⁷ "Um quadro para os contratos e convenções tripartidos por objectivo entre a Comunidade, os Estados e as autoridades regionais e locais", COM (2002) 709 final.

IV. COMITÉ DAS REGIÕES

14. O Tratado da União (artigo 263.º do TCE) instituiu "um comité de natureza consultiva composto por representantes das colectividades regionais e locais". Os membros do Comité são nomeados pelo Conselho (deliberando por maioria qualificada, após a entrada em vigor do Tratado de Nice), sob proposta dos respectivos Governos. Um dos principais desafios do Comité, desde o momento da sua criação, tem consistido na representação de toda a riqueza e diversidade da realidade regional e local na União. A sua composição caracteriza-se, de facto, por uma grande heterogeneidade: embora seja designado "Comité das Regiões", a verdade é que este nível de governação local é inexistente em alguns Estados-Membros, ao passo que noutros dispõe de poderes legislativos equivalentes aos do Estado central.
15. Na prática, o Comité é composto por representantes do nível regional e do nível local de todos os Estados-Membros, seja qual for a sua estrutura político-territorial. No entanto, também é verdade que, em determinados Estados-Membros federais ou acentuadamente regionalizados (Alemanha, Áustria, Bélgica e Espanha), todas as autoridades regionais são membros, sendo a representação do nível local de carácter residual. Além disso, se no caso desses Estados todo o território está representado, já para os outros Estados a delegação nacional é constituída por uma representação por amostragem dos diversos níveis territoriais.
16. A composição do Comité não reflecte as realidades demográficas dos Estados-Membros. O segundo parágrafo do artigo 263.º do TCE estabelece o número de membros do Comité por cada Estado-Membro. Há uma grande variação na proporção entre o número de membros do Comité e o número de cidadãos do Estado-Membro⁸. O Tratado de Nice não veio alterar a situação, tendo acrescentado membros para os novos Estados em proporções semelhantes às actuais. Por outro lado, passou a exigir que os membros do Comité sejam titulares de um mandato eleitoral a nível regional ou local, ou politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita.
17. Quanto às suas funções, o Comité das Regiões participa no processo decisório comunitário, a título consultivo. O seu parecer é necessário (embora não vinculativo) nos casos

⁸ Por exemplo, no caso da Alemanha, o rácio é de 3 418 000, ao passo que, para o Luxemburgo e a Itália, se eleva a 71 500 e 2 400 500, respectivamente.

especificamente mencionados no Tratado: política comum dos transportes, emprego, política social, educação, formação profissional, saúde pública, redes transeuropeias, coesão económica e social e ambiente. Todavia, tanto a Comissão e o Conselho como o Parlamento podem solicitar o seu parecer sobre outros assuntos, e o próprio Comité pode decidir dar o seu parecer sempre que seja necessário o parecer do Comité Económico e Social.

18. O Comité das Regiões solicitou um reforço dos seus poderes consultivos, nomeadamente mediante a obrigação de a Comissão e o Conselho fundamentarem as suas decisões de não seguirem os pareceres emitidos. Reivindicou, além disso, o direito de recurso perante o Tribunal em defesa das suas próprias prerrogativas. Cabe estabelecer uma distinção entre este recurso⁹ e o recurso por inobservância do princípio da subsidiariedade, a respeito do qual o Grupo "Subsidiariedade" apresentou algumas propostas, tal como adiante se recorda no ponto 20.
19. Enquanto representante dos interesses e pontos de vista regionais e locais na arquitectura da União, o Comité justificou as suas reivindicações institucionais pela necessidade de melhor assegurar a representação desses mesmos interesses. Em contrapartida, houve quem observasse que o exercício de novos poderes exigiria uma profunda alteração da própria natureza da sua composição. De acordo com as opiniões nesse sentido, a sua heterogeneidade não prejudica o exercício das suas funções consultivas, mas constituiria um obstáculo ao exercício das competências alargadas. Por outro lado, o próprio Comité manifestou o desejo de melhor reflectir a diversidade da governação local e regional, assegurando um melhor equilíbrio da representação regional e local na composição das delegações nacionais.
20. Por último, recorde-se que, no âmbito dos seus trabalhos, o Grupo "Subsidiariedade" debateu amplamente a questão do papel a atribuir ao Comité das Regiões no sentido de garantir uma melhor aplicação do princípio da subsidiariedade. Após ter ouvido, nomeadamente, os representantes do Comité das Regiões, observadores na Convenção, o Grupo preconizou que fosse concedido ao Comité o direito de recorrer ao Tribunal de Justiça por violação do princípio da subsidiariedade. Esse recurso incidiria sobre as propostas submetidas ao parecer do Comité das Regiões e relativamente às quais, nesse mesmo parecer, este tivesse formulado objecções quanto à observância da subsidiariedade.

⁹ Mercê deste direito, o Comité das Regiões poderia, por exemplo, pedir a anulação, por violação de uma formalidade substancial, de um acto adoptado sem consulta prévia do Comité num domínio em que essa consulta é obrigatória.

V. AS REGIÕES DOTADAS DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

21. Para além de participarem, em certos casos, nos trabalhos do Conselho, as regiões com poder legislativo têm – precisamente em virtude das suas competências – de transpor o direito comunitário. Ora, ainda que essa obrigação de transposição de directivas possa, nos Estados–federais, exigir uma acção legislativa a nível das regiões e não tanto a nível do Estado federal em si, esse facto não teve, até à data, qualquer incidência nas relações jurídicas existentes entre a Comunidade e os Estados-Membros. Assim, o Tribunal de Justiça estatuiu que, embora incumba a *todas* as autoridades dos Estados-Membros, tanto centrais como regionais, garantir a observância do direito comunitário nas respectivas esferas de competência, não compete às instituições da Comunidade pronunciar-se sobre a repartição de competências internas de cada Estado-Membro. Consequentemente, a Comissão só pode instaurar uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º do TCE contra o Governo do Estado-Membro em questão, ainda que o incumprimento resulte de uma acção ou omissão por parte de uma região; no âmbito de tal processo, o Estado-Membro não pode alegar as disposições relativas à repartição interna de poderes para justificar o incumprimento ¹⁰.
22. Foram apresentados pedidos no sentido de se consagrar um direito de recurso específico para as regiões que considerem que um acto da União afecta o exercício das competências próprias que lhes são conferidas pelo respectivo direito constitucional.
23. Actualmente, as entidades regionais só podem interpor um recurso de anulação perante o TJCE nos termos do quarto parágrafo do artigo 230.º do TCE, na qualidade de "pessoas colectivas" e nas mesmas condições que qualquer pessoa singular, ou seja, se forem destinatárias do acto em causa ou se este lhes disser directa e individualmente respeito. Uma jurisprudência bem estabelecida do Tribunal de Primeira Instância ¹¹ admite recursos interpostos pelas regiões num caso específico, nomeadamente contra decisões da Comissão em matéria de auxílios de Estado que proibam auxílios concedidos por essas regiões. Ainda que tal decisão de proibição seja dirigida ao Estado-Membro e não à região, a jurisprudência considera que ela não deixa de afectar a autoridade regional em causa, "*uma vez que a impede*

¹⁰ Cf. C-227/85 – 230/85, Comissão c. Bélgica, Colect. 1988, 1; C-211/91 Comissão c. Bélgica, 1992, I-6757 C-95/97, Colect. 1997, I-1787.

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

directamente de exercer, como pretende, as suas competências próprias". Além disso, o juiz comunitário fez notar, nestes casos, que a autoridade regional recorrente tem um interesse próprio, não compreendido no do Estado-Membro a que pertence, *"na medida em que a referida autoridade é titular de direitos e de interesses específicos [e que] os auxílios visados pela decisão impugnada constituem medidas tomadas a título da autonomia legislativa e financeira de que goza directamente nos termos da Constituição do Estado-Membro em causa"*. Em contrapartida, o recurso de uma região é considerado inadmissível se esta não puder invocar o exercício de competências próprias, mas unicamente as repercussões sócio-económicas do acto impugnado no seu território ¹².

24. Todavia, não é certo que esta jurisprudência actual possa ser transposta no sentido de ser admissível, nos termos do quarto parágrafo do artigo 230.º, um recurso interposto por uma região dotada de poder legislativo para contestar a legalidade de uma directiva (ou, futuramente, lei-quadro) que deva transpor, de acordo com o direito constitucional do Estado-Membro, e que afecte, por conseguinte, a sua capacidade de "exercer, como pretende, as suas competências legislativas próprias". Neste caso, a dificuldade reside na exigência de que a directiva lhe diga "individualmente respeito" (quarto parágrafo do artigo 230.º do TCE), pois este termo é interpretado de forma restritiva segundo a jurisprudência "Plaumann", recentemente confirmada pelo Tribunal de Justiça ¹³; esta problemática já foi, aliás, evocada no âmbito da Convenção ¹⁴.
25. Convém recordar que o Grupo de Trabalho sobre a Subsidiariedade não optou pela possibilidade de conceder direito de recurso por violação do princípio da subsidiariedade às regiões que, no quadro da organização institucional nacional, possuam capacidade legislativa.

¹² T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria c. Conselho, Colect. 1998, II-2271; Freistaat Sachsen c. Comissão, Colect. 1999, II-3663, ponto 87.

¹³ Esta jurisprudência só admite, a título excepcional, que os particulares recorram contra actos de alcance geral (ainda que sobre eles produzam efeitos directos) quando são afectados "em virtude de certas qualidades que lhes são específicas ou de uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de forma idêntica à de um destinatário". Cf. acórdão do Tribunal de Justiça, de 25 de Julho de 2002, no Processo C-50/00 P, UPA, que confirma o acórdão Plaumann, Proc. 25/62, Colect. 197, contra sugestões de mudança do sentido da jurisprudência feitas pelo Advogado-Geral Jacobs neste mesmo processo e pelo TPI no acórdão de 3 de Maio de 2002, no Processo T-177/01, Jégo-Quéré.

¹⁴ Ver, designadamente, o relatório final do Grupo de Trabalho II, CONV 354/02, pp. 15-16, com remissões para vários contributos de membros da Convenção sobre esta matéria.

VI. PISTAS A EXPLORAR

- 1) Será conveniente prever, nos primeiros artigos da Constituição, uma referência às autarquias regionais e locais? Em caso afirmativo, que referência? Parece-lhe suficiente a referência constante da Carta?
- 2) Será que as propostas relativas à consulta e à parceria com o poder local poderão ser inseridas no título VI do projecto de Tratado Constitucional, que diz respeito à vida democrática da União, por um lado, e no dispositivo relativo à subsidiariedade, por outro?
- 3) No que se refere ao Comité das Regiões:
 - será que é necessário rever a composição do Comité das Regiões no sentido de o aproximar das realidades demográficas e territoriais da União?
 - apesar da obrigação geral imposta às instituições no sentido de fundamentarem as suas decisões, será necessário prever que a Comissão e o Conselho sejam obrigados a fundamentar a decisão de não respeitar os seus pareceres?
 - será que pode ser conferido ao Comité das Regiões, no Tratado Constitucional, o direito de recorrer perante o Tribunal no que diz respeito à defesa das suas próprias prerrogativas?
- 4) Será conveniente referir explicitamente as regiões no quarto parágrafo do artigo 230.º do TCE? Será possível resolver a questão aceitando as sugestões referidas no relatório do Grupo II no sentido de alargar o direito de recurso das pessoas singulares e colectivas, que é objecto deste artigo, aos actos de alcance geral que se apliquem directamente aos particulares em causa?
