

LAS REGIONES EN LA CONSTRUCCION EUROPEA

073.049

I. La Unión no puede hacer caso omiso del papel especial de las regiones en la construcción europea,

por dos razones principalmente:

- las regiones son portadoras de la diversidad cultural de Europa, de modo aún más intrínseco que los Estados miembros
- y
- aportan unas estructuras constitucionales en ocasiones muy ^{ampliadas,} ~~enraizadas~~ en el sistema político de sus países.

Las dificultades que se plantean en una reflexión sobre el papel de las regiones en la construcción europea se refieren a tres elementos principalmente:

- el carácter a menudo emocional de los argumentos planteados;
- las diferencias entre las estructuras constitucionales de los Estados miembros;
- la preocupación por la unidad y la soberanía de los Estados;

II. La reflexión sobre este problema debe permitirnos encontrar soluciones puramente constitucionales.

- A. El primer aspecto se refiere a las diferencias culturales en el seno de la Comunidad y en los Estados miembros. Estas no deben ser descuidadas, ya que forman parte del patrimonio fundamental de la Comunidad. En los "principios" de la Constitución, debe figurar el reconocimiento de estos valores. Lo que no podrá hacerse en el marco constitucional, en cambio, es abordar el problema en el plano de las competencias, ya que a este respecto la redacción tendría que limitarse a indicaciones de carácter general, con remisiones a leyes o a los Tratados en vigor.
- B. La segunda cuestión que debe abordarse es la de la participación de las regiones en el proceso institucional. En la actualidad, la participación de los entes regionales ~~en el proceso constitucional de los Estados miembros,~~ ~~es decir,~~ en la preparación y ratificación de los Tratados comunitarios, es muy diferente en cada uno de ellos.

Länder

Véase el ejemplo de Alemania y de Bélgica; dos Estados con una estructura más o menos federal. La Constitución nacional permite una cierta participación de las regiones en el proceso de ratificación de los acuerdos. En Alemania, por ejemplo, el debate en el Bundesrat ha estado jalonado de dificultades, debido a que los ~~Land~~ pedían garantías en cuanto a las consecuencias constitucionales de la Unión Europea. En otros países, el papel de las regiones en este ámbito es mucho más limitado.

La definición de una norma común en esta materia es prácticamente imposible, debido ante todo a que la articulación de los Estados miembros sobre estos aspectos no es un procedimiento comunitario, sino sobre todo la expresión de la voluntad individual de cada Estado. De hecho, lo que puede ponerse en tela de juicio es la propia estructura constitucional del Estado miembro. No hace falta aludir al principio de subsidiariedad para considerar que se trata de un asunto muy delicado y claramente reservado a cada sistema constitucional. Ello no impide que se pueda reflexionar sobre la importancia de una mayor participación de los entes regionales, ahí donde existan, teniendo en cuenta que en muchos casos, los ámbitos que son objeto de las acciones comunitarias están reservados a escala nacional a la competencia de las regiones.

C. La tercera cuestión se refiere a la participación de las regiones en los procedimientos legislativos. En realidad se plantean aquí dos problemas diferentes.

- En primer lugar hay una participación de las regiones a escala comunitaria.

Como es evidente, los procedimientos de decisión se tienen que llevar a cabo en el seno de las instituciones comunitarias: el Tratado de Maastricht prevé por este motivo un "Comité de regiones" con funciones consultativas.

1) Hay competencias bastante extendidas, pero seguramente sin participación en la decisión propiamente dicha. Dicho problema se plantea para algunos Estados miembros como Alemania o Bélgica y ha dado lugar a la modificación del artículo 146 del Tratado CEE. De hecho, según una interpretación prácticamente incontestable, la nueva redacción del artículo 146 hace posible que los Estados miembros permitan la participación de un representante regional de pleno derecho en las reuniones del Consejo en aquellas materias que afecten a competencias regionales de un Estado miembro.

2) El segundo problema se plantea dentro de cada Estado miembro. La cuestión surge sobre todo desde la perspectiva de la respectiva constitución nacional. Se trata de la manera en que cada Estado miembro prepara su posición con miras a una decisión comunitaria. La Unión no puede intervenir en este ámbito con una disposición constitucional, pero de todas formas hay que constatar que en la mayoría de los Estados miembros la decisión incumbe únicamente al Gobierno. Como es evidente, el hecho de hacer caso omiso de los parlamentos nacionales y de las autonomías regionales perjudica en ocasiones fuertemente la "aceptación" de las normas comunitarias. Bien es cierto que en algunos países como Italia, por ejemplo, existen fórmulas de consulta a las regiones, pero éstas no son siempre satisfactorias ni se realizan en todas las decisiones de interés regional.

3) En tercer lugar, se plantea el problema de la consulta específica de las regiones particularmente afectadas por una decisión determinada. Los Tratados no prevén ninguna disposición específica pese a tratarse evidentemente de un problema fundamental. De una forma unilateral y absolutamente facultativa, la Comisión había creado un Comité de regiones con un carácter jurídico idéntico a los demás comités técnicos a los que consulta. Aunque bienintencionada por parte de la Comisión, es una solución, que no puede resolver el problema y no responde tampoco a la envergadura constitucional de las regiones en varios Estados miembros.

Se plantea pues la necesidad de examinar si no sería posible definir, sobre la base de orientaciones generales definidas por una ley, el desarrollo de un régimen contractual entre la Unión y la región interesada, con el fin de tener mejor en cuenta las condiciones específicas de cada región. Desde este punto de vista, la norma que figura en el reglamento sobre los PIM (en parte abandonados por las reformas posteriores de los fondos), que ponía directamente en contacto a la Comisión y a la región en cuestión en el contexto de un acuerdo de programa, podría considerarse como un método interesante también a escala "constitucional". A través de dicho instrumento, las regiones adquieren personalidad jurídica comunitaria. El acuerdo también puede ser un método eficaz para resolver el problema de la responsabilidad jurídica de las regiones.

D. La puesta en práctica de las leyes de la Unión plantea dos problemas más:

- La transposición de las directivas o la aplicación de las leyes marco. En la actualidad, y conforme a los Tratados, sólo los Estados miembros son responsables de la transposición de las Directivas: el artículo 169 del

Tratado CEE sólo reconoce la responsabilidad del Estado respecto de la Comunidad. Por consiguiente, los Estados miembros aprueban generalmente las disposiciones necesarias a escala nacional, incluso su constitución les encomienda la responsabilidad en esta materia;

~~La ejecución concreta de las disposiciones comunitarias plantea problemas diferentes. La Comunidad ya utiliza el método del "partenariado" con las regiones interesadas en algunas disposiciones, sobre todo en materia de ayudas de tipo regional. Queda en todo caso la "tutela" de los gobiernos, que en última instancia siguen siendo los responsables de la ejecución.~~

- También*
- E. Se plantea ~~acto jurídico~~ el problema de los recursos jurisdiccionales. En la situación actual, las regiones pueden recurrir, con el mismo derecho que los ciudadanos, contra actos comunitarios que les afecten directamente. A diferencia de los Estados miembros, sin embargo, no pueden hacerlo en interés general ni aduciendo injerencia en las competencias que les vienen reconocidas en la respectiva constitución nacional. Desde este punto de vista, surge un problema cuando las regiones no pueden defenderse con eficacia a escala interna debido a que la transferencia a escala comunitaria de determinadas competencias transfiere igualmente la competencia para su ejecución a las autoridades nacionales.

En el transcurso de las negociaciones del Tratado sobre la Unión europea, algunos Estados miembros habían propuesto atribuir al Comité de regiones un poder de recurso en interés general, sobre todo cuando se hubiese puesto en tela de juicio el respeto del principio de subsidiariedad en cuanto a las competencias de carácter regional. Dicha solución fue descartada por la extrema dificultad de definir los ámbitos de este tipo de recursos. No obstante, el Comité de regiones tiene un poder de recurso, aunque limitado a la defensa de sus prerrogativas, de conformidad con los principios generales desarrollados por el Tribunal de Justicia con ocasión de algunos recursos del Parlamento Europeo.

- F. Estas reflexiones están basadas evidentemente en la idea de que el Parlamento Europeo desea promover una Constitución para una Unión de los Estados y de los ciudadanos, en la cual las regiones se considerarían partes esenciales del sistema político, cultural y constitucional de cada Estado miembro y no miembros directos de la Unión.

LAS REGIONES EN LA CONSTITUCION EUROPEA

I. La Unión no puede hacer caso omiso del papel de las regiones en la construcción europea, por dos razones principalmente:

- las regiones son portadoras de la diversidad cultural de Europa, de modo aún más intrínseco que los Estados miembros

- y aportan unas estructuras constitucionales en ocasiones muy arraigadas en el sistema político de sus países.

Las dificultades que se plantean en una reflexión sobre el papel de las regiones en la construcción europea se refieren a tres elementos principalmente:

- el carácter a menudo emocional de los argumentos planteados;

- las diferencias entre las estructuras constitucionales de los Estados miembros;

- la preocupación por la unidad y la soberanía de los Estados;

II. La reflexión sobre este problema debe permitirnos encontrar soluciones puramente constitucionales.

A. El primer aspecto se refiere a las diferencias culturales en el seno de la Comunidad y en los Estados miembros. Estas no deben ser descuidadas, ya que forman parte del patrimonio fundamental de la Comunidad. En los "principios" de la Constitución, debe figurar el reconocimiento de estos valores. Lo que no podrá hacerse en el marco constitucional, en cambio, es abordar el problema en el plano de las competencias, ya que a este respecto la redacción tendría que limitarse a indicaciones de carácter general, con remisiones a leyes o a los Tratados en vigor.

B. La segunda cuestión que debe abordarse es la de la participación de las regiones en el proceso institucional. En la actualidad, la participación de los entes regionales en la preparación y ratificación de los Tratados comunitarios, es muy diferente en cada uno de ellos.

Véase el ejemplo de Alemania y de Bélgica; dos Estados con una estructura más o menos federal. La Constitución nacional permite una cierta participación de las regiones en el proceso de ratificación de los acuerdos. En Alemania, por ejemplo, el debate en el Bundesrat ha estado jalonado de dificultades, debido a que los Länder pedían garantías en cuanto a las consecuencias constitucionales de la Unión

Europea. En otros países, el papel de las regiones en este ámbito es mucho más limitado.

La definición de una norma común en esta materia es prácticamente imposible, debido ante todo a que la articulación de los Estados miembros sobre estos aspectos no es un procedimiento comunitario, sino sobre todo la expresión de la voluntad individual de cada Estado. De hecho, lo que puede ponerse en tela de juicio es la propia estructura constitucional del Estado miembro. No hace falta aludir al principio de subsidiariedad para considerar que se trata de un asunto muy delicado y claramente reservado a cada sistema constitucional. Ello no impide que se pueda reflexionar sobre la importancia de una mayor participación de los entes regionales, ahí donde existan, teniendo en cuenta que en muchos casos, los ámbitos que son objeto de las acciones comunitarias están reservados a escala nacional a la competencia de las regiones.

C. La tercera cuestión se refiere a la participación de las regiones en los procedimientos legislativos. En realidad se plantean aquí dos problemas diferentes.

- En primer lugar hay una participación de las regiones a escala comunitaria.

Como es evidente, los procedimientos de decisión se tienen que llevar a cabo en el seno de las instituciones comunitarias: el Tratado de Maastricht prevé por este motivo un "Comité de regiones" con funciones consultivas.

1. Hay competencias bastante extendidas, pero seguramente sin participación en la decisión propiamente dicha. Dicho problema se plantea para algunos Estados miembros como Alemania o Bélgica y ha dado lugar a la modificación del artículo 146 del Tratado CEE. De hecho, según una interpretación prácticamente incontestable, la nueva redacción del artículo 146 hace posible que los Estados miembros permitan la participación de un representante regional de pleno derecho en las reuniones del Consejo en aquellas materias que afecten a competencias regionales de un Estado miembro.
2. El segundo problema se plantea dentro de cada Estado miembro. La cuestión surge sobre todo desde la perspectiva de la respectiva constitución nacional. Se trata de la manera en que cada Estado miembro prepara su posición con miras a una decisión comunitaria. La Unión no puede intervenir en este ámbito con una disposición constitucional, pero de todas formas hay que constatar que en la mayoría de los Estados miembros, la decisión

incumbe únicamente al Gobierno del Estado. Como es evidente, el hecho de hacer caso omiso de los parlamentos nacionales y de las autonomías regionales perjudica en ocasiones fuertemente la "aceptación" de las normas comunitarias. Es cierto que en algunos países como Italia, por ejemplo, existen fórmulas de consulta a las regiones, pero éstas no son siempre satisfactorias ni se realizan en todas las decisiones del interés regional.

3. En tercer lugar, se plantea el problema de la consulta específica de las regiones particularmente afectadas por una decisión determinada. Los Tratados no prevén ninguna disposición específica pese a tratarse evidentemente de un problema fundamental. De una forma unilateral y absolutamente facultativa, la Comisión concibió el Comité de regiones con un carácter jurídico idéntico a los demás comités técnicos a los que consulta. Aunque bienintencionada por parte de la Comisión, es una solución, que no puede resolver el problema y no responde tampoco a la envergadura constitucional de las regiones en varios Estados miembros.

Se plantea pues la necesidad de examinar si no sería posible fijar sobre la base de orientaciones generales definidas por la ley, el desarrollo de un régimen contractual entre la Unión y la región interesada, con el fin de tener mejor en cuenta las condiciones específicas de cada región. Desde este punto de vista, la norma que figura en el reglamento sobre los PIM (en parte abandonados por las reformas ulteriores de los fondos), que ponía directamente en contacto a la Comisión y a la región en cuestión en el contexto de un acuerdo de programa, podría considerarse como un método interesante también a escala "constitucional". A través de dicho instrumento, las regiones adquieren personalidad jurídica comunitaria. El acuerdo también puede ser un método eficaz para resolver el problema de la responsabilidad jurídica de las regiones.

D. La puesta en práctica de las leyes de la Unión plantea otro problema:

- La transposición de las directivas o la aplicación de las leyes marco. En la actualidad, y conforme a los Tratados, sólo los Estados miembros son responsables de la trasposición de las Directivas: el artículo 169 del Tratado CEE sólo reconoce la responsabilidad del Estado respecto de la Comunidad. Por consiguiente, los Estados

miembros aprueban generalmente las disposiciones necesarias a escala nacional, incluso su constitución les encomienda la responsabilidad.

- E. Se plantea también el problema de los recursos jurisdiccionales. En la situación actual, las regiones pueden recurrir, con el mismo derecho que los ciudadanos, contra actos comunitarios que les afecten directamente. A diferencia de los Estados miembros, sin embargo, no pueden hacerlo en interés general ni aduciendo injerencia en las competencias que les vienen reconocidas en la respectiva constitución nacional. Desde este punto de vista, surge un problema cuando las regiones no pueden defenderse con eficacia a escala interna debido a que la transferencia a escala comunitaria de determinadas competencias, transfiere igualmente la competencia para su ejecución a las autoridades nacionales.

En el transcurso de las negociaciones del Tratado sobre la Unión europea, algunos Estados miembros habían propuesto atribuir al Comité de regiones un poder de recurso en interés general, sobre todo cuando se hubiese puesto en tela de juicio el respeto del principio de subsidiariedad en cuanto a las competencias de carácter regional. Dicha solución fue descartada por la extrema dificultad de definir los ámbitos de este tipo de recursos. No obstante, el Comité de regiones tiene un poder de recurso, aunque limitado a la defensa de sus prerrogativas, de conformidad con los principios generales desarrollados por el Tribunal de Justicia con ocasión de algunos recursos del Parlamento Europeo.

- F. Estas reflexiones están basadas evidentemente en la idea de que el Parlamento Europeo desea promover una Constitución para una Unión de los Estados y de los ciudadanos, en la cual las regiones se considerarían partes esenciales del sistema político, cultural y constitucional de cada Estado miembro y no miembros directos de la Unión.