

CONGRESO “EL ESTADO AUTONÓMICO: INTEGRACIÓN, SOLIDARIDAD, DIVERSIDAD”.

XXV ANIVERSARIO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO

Bilbao 24, 25 y 26 de noviembre de 2004

PONENCIA: “LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y LA AUTONOMÍA DE LAS REGIONES Y MUNICIPIOS”.

M^a Concepción Pérez Villalobos
Prfra. Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Granada.

SUMARIO: I. Introducción. II. Las regiones y municipios en el Tratado constitucional. 1. La posición de estos entes en Europa 2. Participación de las regiones y municipios en los trabajos de la Convención 2.1. Las demandas regionales III. Conclusión

I. Introducción

La cuestión regional tiene una dimensión política, en el interior de la Unión europea de una importancia cada vez mayor. Desde hace años ya estamos hablando de la posibilidad de tomar el nivel de gobierno regional y local como base de un desarrollo político europeo que se ha traducido en la aparición de movimientos a favor de la regionalización¹.

Estas tendencias se han incorporado a la organización institucional de los Estados en función de las tradiciones constitucionales de cada uno de ellos de manera que se han creado entes regionales o bien se ha dotado de mayor autonomía a los que ya existían. De esta manera, el principio de autonomía regional se consolidaba a nivel europeo y pensábamos que podría convertirse en uno de los principios inspiradores de la Unión.

¹ Vid. C. PÉREZ VILLALOBOS, “El papel de los entes locales y regionales en el nuevo modelo de gobierno europeo”, en *El sistema de gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), Parlamento de Andalucía, 2003.

No en vano, los Estados han sido desde el comienzo de la andadura europea, los auténticos protagonistas del proyecto, han sido los únicos representantes y los únicos que han tenido voz en el seno de las instituciones; en ellos ha recaído con carácter exclusivo tanto la toma de decisiones como su cumplimiento, al margen de los repartos competenciales a nivel interno y al margen también del protagonismo que la propia Unión intentó dar a las regiones desde la creación del Comité de las Regiones.

Tanto el argumento democrático como el favorecimiento de la integración europea se esgrimieron a favor de la regionalización en la nueva Unión europea que debe surgir con la Constitución. La convención se presentaba para los entes locales y para las regiones como la gran oportunidad para incrementar y consolidar una verdadera participación en la Unión.

Esta reivindicación aparecía claramente justificada por cuanto existen una enorme cantidad de entes locales y de organizaciones de carácter regional que viven en el seno de la Unión europea; la importancia de estas entidades la demuestra el hecho de que despliegan una actividad importante en lo que se refiere a la defensa de los intereses de los ciudadanos; por otro lado, mantienen un reconocimiento de los Estados tanto a nivel interno como internacional; y, finalmente, el hecho nada despreciable de que Europa contará con más de 100.000 entidades 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, dentro del sistema constitucional o infraconstitucional que en cada Estado corresponda, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus ciudadanos. Ya son 100 millones de europeos los que viven en áreas urbanas, y evidentemente, las entidades locales han puesto sus ojos en la declaración constitucional acerca de la democracia participativa

II. Las regiones y municipios en el Tratado constitucional

1. Posición de estos entes en Europa

Estos datos, sin embargo, contrastan con el hecho de que, no hayan sido acogidas por la Constitución europea que se limita a mantenerlas formando parte del Comité de las Regiones, que sigue siendo un órgano consultivo, y hace una breve referencia a ellas en la parte preliminar de la Constitución y en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de

subsidiariedad y proporcionalidad. El Presidium, ni siquiera tuvo en cuenta el Derecho de las Regiones con poder legislativo, en los numerosos documentos de trabajo que se presentaron, simplemente porque no contó con el número suficiente de apoyos entre los convencionales.

Las propuestas presentadas a la Convención fueron innumerables por parte del Comité de las Regiones, de organizaciones europeas de poderes regionales y locales (tanto generales como sectoriales), del Congreso de los Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa así como de ciudades y regiones individuales². Algunas de ellas tienen un peso económico y demográfico considerable; en algunas de estas regiones, los entes territoriales disponen de competencias legislativas, administrativas, fiscal e incluso presupuestaria y en la esfera de gobierno local y regional aplican la legislación y la política comunitaria. Era, por tanto, un momento oportuno para que la Constitución diera mayor peso a esta realidad y, sin embargo, lo ha mantenido en manos de los gobiernos de los Estados miembros.

La conclusión principal de esta regulación es que claramente, los Estados continúan siendo los actores principales en la Unión Europea y que las regiones y los municipios, a pesar del reconocimiento de su peso específico en Europa no han conseguido incrementar su nivel de influencia en las instituciones de la Unión Europea. La verdadera influencia de los entes locales y de las regiones se medirá por su influencia en la formulación de la voluntad política de cada Estado miembro. La Unión europea siempre ha respetado las Constituciones de los Estados miembros y tanto en Bruselas como en Estrasburgo, los entes locales y las regiones tienen la presencia que sus respectivos Estados les permiten, por lo que a pesar de que las reformas realizadas han abierto las puertas a la posibilidad de una mayor intervención ésta pasa por que los Estados miembros dejen que sus regiones utilicen estas posibilidades.

Pero, la utilización de estas posibilidades no siempre se puede producir de la misma manera porque además, en la Unión Europea, y de ello era consciente la Convención, aparece el problema de la “asimetría”

² Entre estas, algunas muy significativas como La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), Asociación de Regiones Ultraperiféricas (ARUP), Asociación Europea de Representantes Electos de Zonas de Montaña (AEEM), Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), Comité de coordinación de regiones con poder legislativo (REGLEG), Red de Grandes Ciudades Europeas (EUROCITIES).

entre los diferentes Estados miembros; no sólo asimetría de Derecho sino también “asimetría” de hecho, por ejemplo, qué se entiende por región, qué criterio debe aplicarse a su concepto, el administrativo, el cultural, el geográfico; cual es el nivel adecuado de descentralización, o si son las entidades y los municipios las entidades más adecuadas para el desarrollo político y económico, porque en Europa existe una enorme variedad de modelos de gobierno entre las regiones de los Estados miembros.

Por tanto, una asimetría que se traduce en varias cuestiones:

- En la dificultad para definir el concepto de “región”.
- En la diferente regulación legal y constitucional
- En el diferente nivel de regionalización en los Estados miembros
- En la proliferación de las regiones “débiles” frente a las regiones “fuertes”.

En cuanto a la primera cuestión, es cierto que no resulta nada fácil definir lo que es una “región”. En la Unión Europea conviven Estados federales, como Alemania o Austria, con Estados como España con Comunidades Autónomas con importantes competencias legislativas, con Estados que selectivamente conceden cierta autonomía a algunos territorios (como Reino Unido, Portugal o Finlandia) y con otros Estados más o menos regionalizados (como Países Bajos o Francia). En los restantes Estados de la Unión Europea, el nivel regional, o bien no existe, o bien consisten en mancomunidades de municipios.

Por otra parte, en algunos casos las regiones aparecen en la Constitución como ocurre en los Estados federales o en el Estado autonómico. En cambio, en otros, su existencia se debe a la ley, como en Francia, y otros donde las regiones fueron establecidas por decreto, como en Grecia.

La mayoría de las regiones lo que verdaderamente pretenden es participar de alguna manera en instituciones como el Consejo o la Comisión. Algunas ya viene haciéndolo, aunque en forma muy diferente según los casos. Así, España limita la presencia de las Comunidades Autónomas a algunos grupos de trabajo del Consejo.

Bélgica clasifica los Consejos europeos en cuatro categorías: aquellos en los que se tratan competencias exclusivas de la federación y en los que no hay participación de las entidades locales o regionales; en segundo lugar, aquellos en los que se tratan competencias compartidas pero en los que siempre predomina la federación o las entidades subestatales, y

en los que la delegación mixta es dirigida por uno u otro nivel de gobierno; en cuarto lugar, en algunos consejos, las entidades subestatales son las que representan a Bélgica. Las regiones y comunidades belgas han establecido la práctica de la rotación entre ellas y del acuerdo para llegar a la votación con una posición común, lo que ha otorgado al sistema un efecto cohesionador considerable.

También la reforma constitucional alemana introdujo este sistema de manera que, en ocasiones, la delegación alemana ha sido presidida por un ministro de un land, cuando las competencias legislativas exclusivas de los länder estaban en juego. Estos, además, cuentan con oficinas gubernamentales que por el personal y por el trabajo que desarrollan superan incluso a la representación alemana.

Por último nos hemos referido a la proliferación de regiones débiles, puesto que en la mayoría de los países que se han incorporado no hay ni un solo país con regiones fuertes, a la altura de las Comunidades autónomas, por ejemplo, y aunque sí se ha producido cierta descentralización, el crecimiento numérico del grupo de las regiones “débiles” no beneficia los intereses de las regiones “fuertes” de ver reforzada su influencia en las instituciones de la Unión Europea. Esto ha ocasionado, que las regiones y los entes locales “fuertes” hayan intentado aumentar su influencia política por otros procedimientos como pueden ser la asociación y la creación de organizaciones europeas de entidades regionales y locales y, a través de la modificación de los ordenamientos jurídicos propios en los que se den cabida a las entidades regionales y locales.

2. Participación de las regiones en los trabajos de la Convención

Como ya hemos dicho, todas estas entidades han participado en los trabajos de la Convención que ha elaborado el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

En la composición inicial no estaba prevista la participación del Comité de las Regiones³, pero éste logró que se le concediera el estatuto de observador. En la práctica este estatuto de observador permitió a los representantes del Comité de las Regiones participar plenamente en los debates de la Convención y presentar contribuciones escritas en las que defendieron en todo momento los intereses de las regiones y los entes

³ En la convención se encontraban representados tanto los gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros y países candidatos, como la comisión y Parlamento europeos.

locales. De manera que los intereses de las regiones y entes locales han sido representadas y defendidas por el Comité de las Regiones que ha participado directamente en los debates como miembro de la Convención.

Tampoco al principio se creó un grupo de trabajo específico, de manera que la dimensión regional y local de la Unión europea ha sido tratada en gran medida en el seno del grupo de trabajo sobre “el principio de subsidiariedad”, pero la convención brindó a las asociaciones regionales y locales europeas la oportunidad de participar en los debates a través del llamado *Foro de la Sociedad civil* en cuyo seno se creó el “Grupo de contacto ‘regiones y entes locales’” en el que participaron las principales asociaciones regionales y locales europeas.

2.1. Las demandas regionales

El debate se planteó en torno a algunas reivindicaciones de los grupos de trabajo. Estas reivindicaciones fueron básicamente, las siguientes:

- Que los principios de democracia y libre administración de los entes locales, tal y como se definen en la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa, figuraran entre los valores fundamentales de la Unión.
- El respeto a la identidad de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en los planos nacional, regional y local.
- La participación de determinadas regiones con competencias legislativas en la elaboración y en la ejecución de las decisiones
- El reconocimiento del derecho de recurso de las regiones con competencias legislativas, a la luz del principio de subsidiariedad, bajo la autoridad del Estado miembro de que se trate y de conformidad con sus normas constitucionales o su legislación nacional.
- Un cambio en el estatuto y funcionamiento del Comité de las Regiones, que recibiera rango de institución de la UE, así como el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia en lo que respecta al principio de subsidiariedad y en defensa de sus prerrogativas.
- Por último, que la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa (ratificada ya por todos los países candidatos y por la casi totalidad de los países miembros) fuera objeto de una adhesión por la Unión.

1. En cuanto a la referencia explícita en la Constitución, esta debería aparecer en los primeros artículos de la misma y se pidió habida cuenta de la creciente dimensión regional y local en la vida de la Unión que exigía un reconocimiento del principio de la democracia y la autonomía local como valores fundamentales de la Unión.”⁴.

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”⁵.

2. En cuanto al respeto a la identidad de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en los planos nacional, regional y local. Se recoge el artículo 5 de la Parte I:

“La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad

⁴ “teniendo presentes las propuestas procedentes de horizontes diversos, cabe preguntarse si basta con mantener esta disposición sobre el respeto a 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”, COV 518/03

⁵ “Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes. Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación.

La Unión contribuye a defender y fomentar 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 de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local”. (Parte II de la Constitución. Carta de los derechos fundamentales de la Unión. Preámbulo)

territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”.

Lo cual, al menos, significa el reconocimiento de la existencia de estructuras políticas descentralizadas en los Estados de la Unión

3. En cuanto a la participación en la elaboración y en la ejecución de las decisiones, 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”. Como hemos dicho, 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. Efectivamente, 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.

Desde hace tiempo, las instituciones europeas, y en especial la Comisión, han acudido también al procedimiento de consultas. 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.

Estos mecanismos incorporados por la Comisión se fundamentan en la consideración de que 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

4.- Fue en el grupo de trabajo sobre la subsidiariedad donde se tocaron los temas referentes a los entes locales y regionales.

Sobre el principio de subsidiariedad, el artículo 11 de la Parte I establece en su párrafo tercero:

“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.”

Pero además, las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Este Protocolo recoge la dimensión local y regional de la Unión y las consultas de la Comisión, cuando proceda, sobre los actos legislativos de la Unión. sin embargo, estas consultas no tienen carácter preceptivo por cuanto la comisión, en caso de necesidad por la urgencia del tema, puede prescindir de dichas consultas aunque se hace necesario emitir informe acerca de su decisión:

⁶ 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. Por lo que se refiere a la consulta, la Comisión, desde diciembre de 2002 publicaba una comunicación titulada “Hacia una cultura reforzada de consulta y de diálogo”, proponiendo las diversas modalidades de consultas para los entes territoriales. 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.

“Antes de proponer un acto legislativo europeo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta.” (art. 2)

De otro lado, el artículo 5 del protocolo establece la obligación de la Comisión de elaborar un informe, cada vez que emita una nueva propuesta legislativa que contenga elementos de apreciación de su impacto financiero y sus consecuencias, y, cuando se trate de una ley marco, sobre la transposición de la ley a la legislación de los Estados miembros y a la legislación regional:

“Los proyectos de actos legislativos europeos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una ley marco europea, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos europeos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.”

5. En cuanto al derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia en lo que respecta al principio de subsidiariedad y en defensa de sus prerrogativas, El Comité de las Regiones puede interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión europea cuando considere que se ha producido una violación del principio de subsidiariedad, siempre que la Constitución prevea la consulta previa al Comité durante la fase de elaboración de la norma:

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo europeo, interpuestos

con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo III-365 de la Constitución por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.

De conformidad con los procedimientos establecidos en dicho artículo, el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos europeos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta.” (art. 8)

Esta regulación obligará, sin duda, al Comité a reformar las modalidades de ejercicio de su papel de órgano consultivo y en concreto podría reforzar su papel político en defensa de los entes locales y regionales con competencias legislativas.

Por tanto solo se ha reconocido la participación del comité en los recursos *ex post* con respecto al principio de subsidiariedad y proporcionalidad, pero no en defensa de sus propias prerrogativas.

En cuanto al reconocimiento del derecho de recurso de las regiones con competencias legislativas, a la luz del principio de subsidiariedad, bajo la autoridad del Estado miembro de que se trate y de conformidad con sus normas constitucionales o su legislación nacional.

El Protocolo no prevé la posibilidad de que las regiones con poderes legislativos puedan interponer recursos ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad. Sin embargo, a partir de la regulación que hace la constitución sobre la posibilidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia, el artículo III-365 establece la posibilidad de que las personas físicas o jurídicas recurran contra leyes, leyes-marco o actos de las instituciones de la Unión cuando les afecten directa e individualmente y de recurrir los actos reglamentarios cuando les afecte directamente. Esta última posibilidad podría permitir a las autoridades regionales o locales actos reglamentarios cuando demuestren una afectación directa: *“Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones contempladas en los apartados 1 y 2, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución”*.

6. Un cambio en el estatuto y funcionamiento del Comité de las Regiones, que recibiera rango de institución de la UE

El Comité de las Regiones ha sido incluido entre los órganos consultivos de la Unión pero lo que no ha logrado es que se respondiera a su demanda de ser elevado a institución comunitaria principal⁷.

El Comité de las Regiones sigue siendo un órgano meramente consultivo en el que además de las regiones están representados los municipios, según vemos que establece el artículo 32 de la Constitución, de manera que los Estados reparten sus escaños entre regiones y municipios. Bélgica, por ejemplo, es el único país que envía representantes solamente del nivel regional; en Alemania, España o Austria predomina ampliamente el nivel regional. Francia, Italia o los Países Bajos adjudican la mitad de sus escaños a las regiones (aunque algunas regiones francesas o italianas se quedan fuera). Escocia, distribuye sus escaños por igual entre representantes locales y del Parlamento escocés. Los demás Estados suelen dar preferencia al nivel local e incluso algunos de ellos solamente envían representantes municipales o de agrupaciones de municipios

7. En cuanto a que la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa (ratificada ya por todos los países candidatos y por la casi totalidad de los países miembros) fuera objeto de una adhesión por la Unión, ha sido una reivindicación que finalmente no se ha incorporado en el Proyecto de Constitución ni tampoco el que se posibilitara la adhesión de la Unión a dicho Convenio.

Una de las principales reivindicaciones, como era la adhesión de la Unión a la Carta europea de Autonomía Local del Consejo de Europa, no se ha conseguido, por el evidente nivel de “asimetría” de los diferentes Estados miembros de la Unión. Sin embargo, la ratificación de la Carta por la mayoría de los países miembros del Consejo de Europa, y miembros de la Unión europea, podría conseguir la configuración de un cierto sistema de gobierno regional común. De hecho, ha tenido un importante eco en los países del este de Europa que, tras la caída del muro de Berlín, se incorporan al sistema democrático de larga tradición en occidente, convirtiendo la firma de la Carta en un importante elemento de dimensión política que otorga legitimidad a sus propios sistemas constitucionales.

La Carta contiene una serie de principios generales y unos objetivos a alcanzar por los Estados miembros (entre otros, elegibilidad de los órganos de gobierno, la reserva de ley en la regulación de los rasgos

⁷ Documentos CONV 494/03 y 520/03

esenciales de los entes locales, el principio de subsidiariedad en la regulación de las competencias, la autonomía normativa, de organización y de gestión, el derecho a la libre asociación de los entes locales, la protección jurídica de la autonomía local, etc); lo cual supone que los Estados deberán de llevar a cabo las reformas necesarias en su ordenamiento para alcanzar la realización de estos objetivos. No existe, sin embargo, en la Carta la previsión de sanciones, ni la existencia de un órgano de control de carácter político o jurisdiccional al que se pueda acudir para denunciar su falta de cumplimiento.⁸

Aunque si es verdad que la importancia de las reformas que los diferentes Estados firmantes tendrán que acometer supondrá una revitalización de los entes locales y una mayor presencia de estos en las instituciones de los Estados, por lo que la tendencia es a una mayor inserción de las estructuras de gobierno local en el sistema institucional.

La Carta europea se circunscribe a los principios fundamentales del régimen de los entes locales. Constituye un mecanismo básico de participación (directa o mediante representación) de los ciudadanos en el poder público. Si nos movemos en el terreno de asignación de competencias a los entes locales esta tendrá que hacerse, en todo caso, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, lo que significa que deberían recaer en los entes locales las competencias sobre esas materias (podemos referirnos a algunas como asuntos sociales, empleo, medio ambiente, transporte, cultura, educación, etc...)

Otro de los proyectos desarrollados en el seno del Consejo de Europa es el de la Carta europea de autonomía regional que pretende ofrecer un tronco común y varias opciones para facilitar la diversidad regional existente entre los Estados, partiendo de la base de que la construcción europea debe realizarse sobre la base de los Estados miembros, teniendo en cuenta los distintos entes autónomos que la integran, lo cual contribuirá a

⁸ En los años posteriores a la firma de la Carta, el Consejo de Europa por medio del Congreso de los Poderes Locales y Regionales inició un procedimiento de control, seguimiento y vigilancia sobre la aplicación de la Carta. Son cuatro los Informes publicados: sobre *“la relación jurídica entre la Carta y los ordenamientos de los Estados”* (1994 y 1998), sobre *“los controles”* (1996), sobre *“las haciendas locales”* (1999), y sobre *“la distribución de competencias”* (2000).

Junto a los Informes Generales han cobrado importancia los informes “país por país” en los cuales el Congreso efectúa un seguimiento más en profundidad de la situación en los países firmantes de la Carta.

obtener una mayor legitimidad en su funcionamiento y un mayor acercamiento al ciudadano.

III. Conclusión

Los intereses locales y regionales no han tenido en el Tratado constitucional el reconocimiento que los representantes locales y regionales habrían deseado y han quedado incluidos en el Comité de las Regiones, al que tampoco se ha elevado al rango institucional. Esta doble representación del Comité de intereses regionales y locales, supone un obstáculo para la defensa de los mismos por cuanto los intereses de las regiones no siempre coinciden con los de los entes locales y, de otra parte, no todos los Estados europeos mantienen el mismo nivel de descentralización regional ni local⁹. Así existen regiones con amplias facultades legislativas que podrían ver recortadas sus competencias a favor de las competencias de la Unión, y de otro lado, tampoco a nivel interno de los Estados, coinciden los intereses de las regiones y los entes locales. Esta situación ha provocado que muchos de los Estados que tienen una mayor descentralización política hayan optado por acudir a la vía de las reformas constitucionales internas que proporcionen a las regiones la posibilidad de intervenir en los procesos europeos en los que se gestionen sus intereses y, en concreto, en el Consejo y en la Comisión. Esta situación no va a poder ser capitaneada por el Comité de las Regiones que no va a reunir la unanimidad que puede tener el Consejo de Europa en esta materia, aunque en el futuro deba de ser esta la principal batalla que libren las regiones y los entes locales si no se quieren ver limitada su autonomía, aunque ello suponga una amenaza a la hegemonía estatal en el seno de la Unión. Esta razón, probablemente, ha impedido la adhesión de la Unión Europea a los convenios del Consejo de Europa sobre autonomía de los entes locales y regionales, a pesar de que los mismos han sido suscritos por los países miembros y a pesar de que éstos se esfuerzan en el cumplimiento de los mismos¹⁰.

⁹ De los 25 Estados solamente en 5 de ellos se puede observar un elevado nivel de autonomía tanto política como administrativa (Alemania, Austria, Bélgica, España e Italia), en otros la autonomía es limitada (como en Reino Unido, Portugal o Francia), en los demás existe una regionalización de carácter meramente administrativo. *Vid.* C. PÉREZ VILLALOBOS, “El papel de los entes locales y regionales en el nuevo modelo...”, cit.

¹⁰ Así por ejemplo, en el caso español, podemos decir que el ordenamiento responde plenamente a los principios contenidos en la Carta tanto en lo que se refiere a la fuerza normativa de la misma, como lo relativo a su aplicación por el legislador y por los Tribunales (STC 161/2003, de 15 de septiembre o, STC193/2003, de 27 de octubre).

