Cuadernos de Integración Europea #1 - Junio 2005 - páginas 28-44
http://www.cuadernosie.info

Las regiones y la Constitución Europea

✎ **Ana Enguídanos Weyler**

Técnico de Administración General de la Generalitat Valenciana

✪

1. Las regiones ante la elaboración de la Constitución Europea

Tradicionalmente, los principales, cuando no únicos protagonistas de la Unión Europea han sido sus Estados miembros. Tanto la estructura territorial de cada uno de ellos como el reparto de competencias dentro de su territorio, muy diversas, han constituido siempre una cuestión exclusivamente interna, de la que la Unión Europea debía mantenerse al margen. Eran los Estados quienes participaban en la Unión Europea en nombre de sus ciudadanos y regiones.

Sin embargo, en los últimos años, la Unión ha ido dando mayor protagonismo a las regiones, considerándolas como actores importantes de la integración europea, planteándose la necesidad de buscar fórmulas que permitieran una mayor participación de las regiones y otras entidades subestatales, en su calidad de instituciones más próximas al ciudadano.

La creación del Comité de las Regiones por el Tratado de la Unión Europea de 1992, supuso un paso muy importante en esta dirección, pues estaba llamado a defender los intereses de estos entes en el seno de la Unión Europea. Este Tratado de Maastricht abrió además la puerta a la participación directa de las regiones en el Consejo de Ministros de la Unión.

Pero a partir de este primer paso poco se había avanzado: El Comité de las Regiones sigue siendo un órgano meramente consultivo, de composición muy heterogénea, en el que comparten espacio entidades de extensión y nivel competencial muy diversos, Y en cuanto a la participación directa, sólo es posible si así lo permiten las normas internas de cada Estado. De hecho, en el momento de elaboración de la Constitución, sólo en los casos de Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido se había producido ya la participación directa de sus entes regionales en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Por ello, muchas regiones, y en especial las dotadas de mayores competencias, consideran insuficiente su participación a través el Comité de las Regiones, y el propio Comité ha reivindicado desde su creación mayores poderes y mayor peso institucional para poder defender eficazmente los intereses de las regiones y los entes locales.

Ésta era la situación, que propició movimientos al margen del Comité, en la que nos encontrábamos antes del inicio de los trabajos de elaboración del texto que hoy se denomina "Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa". Y se ha de recordar aquí, que en tanto no sea ratificado y entre en vigor, es la situación en la que nos encontramos actualmente.

Como todas las modificaciones que se han producido hasta la fecha en las normas fundacionales de la Unión Europea, este acuerdo es fruto de una Conferencia Intergubernamental (CIG), que se abrió en octubre de 2003 durante la Presidencia Italiana. Pero esta CIG ha sido especial, ya que, por primera vez, en la llamada Declaración de Laeken, se estableció un procedimiento que daba entrada a actores diferentes de los Gobiernos de los Estados miembros, al tomar *como base para las negociaciones el proyecto de Tratado elaborado por la Convención Europea.*

Las regiones, y en general, los entes subestatales, recibieron con optimismo y grandes expectativas la constitución de una Convención Europea, como una gran oportunidad de reclamar mayor presencia en la escena europea, y consolidar una verdadera participación en los procesos de formación de la voluntad comunitaria.

El objetivo de este trabajo es informar sobre cuál ha sido la participación de los actores regionales en la elaboración de la Constitución Europea y en qué medida sus expectativas se han visto satisfechas en el texto constitucional.

Es importante destacar que, en lo que a esta materia se refiere, el texto de la Constitución para Europea acordado al término de la CIG, difiere en muy poco del propuesto por la Convención. Esto es debido a que en los trabajos de la Convención ya se alcanzó un amplio consenso, por lo que las principales aportaciones las encontramos en este período.

Además, más allá de las aspiraciones que se reflejan en el texto constitucional, necesariamente general, la Convención ha constituido un auténtico hito en el Debate sobre el Futuro de Europa: nunca antes se había debatido tanto y tan profundamente sobre el Futuro de Europa, y menos aún en lo que se refiere al papel de las regiones y entes locales. Es por ello por lo que se considera de sumo interés un recorrido por las diferentes opiniones manifestadas, pues no son sino un adelanto de cuestiones que se seguirán debatiendo en el futuro próximo.

Por ello, en primer lugar, se realiza un análisis de cuál ha sido la participación y la posición de los diferentes actores en los trabajos de la Convención con relevancia para la cuestión regional y local. Nos referiremos a la actuación del Comité de las Regiones, de otros miembros de la Convención y de las asociaciones regionales y locales, así como a los trabajos del Grupo de trabajo "Subsidiariedad" y del "Grupo de contacto entidades locales y regionales".

En segundo lugar, se presenta, en síntesis, un balance de los resultados de la Convención Europea y de la CIG en materia de regional: en concreto, cómo se ha plasmado el tratamiento de la dimensión regional y local en el proyecto de Constitución Europea.

2. Participación de los *actores regionales*

2.1. Evolución del tratamiento de la cuestión regional en la Convención

La Convención Europea se presentó desde el principio como una oportunidad única para los representantes de las regiones y entes locales, gracias a la naturaleza misma de la Convención y su forma de trabajo, puesto que pretendía ser un foro de debate en el que se pudieran expresar el máximo número de opiniones y puntos de vista.

Y esta oportunidad no fue desechada, ya que se aprovechó todo resquicio para extender la acción de los actores regionales, desde la misma composición de la Convención, a su estructura, funcionamiento y debates.

Así, y aunque en la Declaración de Laeken no estaba previsto en la composición inicial de la Convención, los representantes del Comité de las Regiones lograron que se les concediera el estatuto de observadores, estando representado por una delegación de seis miembros, encabezada por el entonces Presidente de la Comunidad Valenciana, D. Eduardo Zaplana Hernández-Soro.

Este estatuto de observadores 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 entes locales. Puesto que ninguna cuestión fue sometida a votación entre los miembros de la Convención, no ha existido en la práctica ninguna diferencia con el resto de miembros.

De igual manera, al principio de sus trabajos, la dimensión regional y local de la Unión Europea no parecía recibir demasiada atención, y no se creó, como pidieron insistentemente el Comité de las Regiones y las asociaciones regionales, un grupo de trabajo específico en el seno de la Convención sobre la cuestión regional en la nueva Unión Europea. Además, las asociaciones regionales y locales eran consideradas una actor más de la "Sociedad civil" y sólo accedían a presentar sus contribuciones a través del Foro virtual de la página web de la Convención.

Pero el interés sobre esta materia hizo que la misma Convención dirigiese cada vez sus miradas más a esta cuestión.

La Convención Europea dedicó una sesión plenaria, el día 25 de junio de 2002, a la *audiencia de la sociedad civil,* que constituyó un primer elemento importante de la "fase de escucha" de la Convención. Para preparar esta sesión, se constituyeron grupos de contacto, presididos por miembros de la Convención y en los que pudieron participar, según los temas elegidos, todas las asociaciones y organizaciones que lo desearon. Entre ellos, fue creado el *Grupo de contacto "Regiones y entes locales",* presidido por Ana de Palacio (representante del Gobierno español en la Convención Europea), que fue después sustituida por Jean-Luc Dehaene (Vicepresidente de la Convención), y en el que participaron las principales asociaciones regionales y locales europeas. Sus conclusiones fueron presentadas al pleno de la Convención por el entonces presidente de la delegación del Comité de las Regiones en la Convención, Eduardo Zaplana Hernández-Soro. Esta primera oportunidad, diluida entre cuestiones de muy diversa índole, no hizo sino acrecentar las manifestaciones a favor de un tratamiento individualizado de la cuestión regional en la Convención.

Por otro lado, se puso de manifiesto que muchas de las cuestiones tratadas el seno de la Convención y asignadas a otros grupos de trabajo (como los de subsidiariedad y competencias), afectaban plenamente a los intereses de las regiones.

Tras la presión ejercida por ciertos miembros de la Convención (entre ellos obviamente los representantes del Comité de las Regiones), se convocó finalmente una *sesión plenaria de la Convención Europea, los días 6 y 7 de febrero de 2003, dedicada a la dimensión regional y local de la Unión Europea.* Los trabajos preparatorios de esta sesión contribuyeron enormemente al debate sobre el papel de las regiones y entes locales, y se multiplicaron las actuaciones alrededor de esta cuestión.

En esta sesión quedo patente el consenso existente en la Convención de reconocer en la Constitución el importante papel que las regiones y entidades locales desempeñan en el seno de una Unión de Estados como la europea, de ahí que el objetivo último sea hacer de las regiones verdaderos actores de la construcción europea. Se puede afirmar que la mayor parte de los avances de la Constitución en materia de democracia regional y local surgieron de consensos alcanzados con motivo de esta sesión.

Por otro lado, muchas propuestas planteadas, aun cuando no han sido recogidas finalmente, son de sumo interés con vistas a futuros desarrollos e interpretaciones del texto constitucional.

Pasemos a resumir las actuaciones y opiniones manifestadas por los principales actores regionales.

2.2. La participación del Comité de las Regiones

Los intereses de las regiones y entes locales en el debate sobre el futuro de la Unión Europea han sido representados y defendidos principalmente por el *Comité de las Regiones.* Sus representantes han participado directamente en los debates como miembros observadores de la Convención, y remitido contribuciones y otros documentos al debate sobre el proyecto de Tratado Constitucional. Esta actividad, a diferencia de otros actores, ha proseguido una vez concluida la Convención a lo largo de la Conferencia Intergubernamental.

Por su importancia, nos referiremos tanto a los mecanismos que este órgano puso en marcha para el seguimiento y participación en la Convención, como a las cuestiones planteadas.

2.2.1. Modalidades de seguimiento de los trabajos de la Convención Europea en el Comité de las Regiones

La participación en la Convención no se ciñó a una mera delegación en los representantes designados, sino que se estableció un seguimiento de los trabajos de la Convención en los diferentes órganos y esferas de deliberación del Comité, tanto ya existentes, como creados específicamente para esta finalidad:

a) Mecanismos específicos

i) Participación directa: miembros designados

La Mesa del CDR de febrero de 2002 nombró una delegación compuesta por seis miembros titulares y seis suplentes, en cabezada primero por Eduardo Zaplana, y posteriormente por Jos Chabert. Esta Delegación se reunía siempre con carácter previo a cada sesión de la Convención para garantizar la coordinación interna de sus miembros.

ii) Grupo de Trabajo "Convención Europea"

Se trata de un grupo de trabajo ad hoc compuesto por los miembros titulares y suplentes designados como representantes del Comité en la Convención y de otros cuatro representantes, pertenecientes a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea del Comité.

Su función consistió esencialmente en acompañar el debate sobre el futuro de la Unión Europea y coordinar el seguimiento de los trabajos de la Convención, garantizando una articulación eficaz con el orden del día político del Comité de las Regiones, y en especial con órganos ya existentes como la Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea. Formuló recomendaciones para los representantes del Comité en la Convención y elaboró contribuciones escritas destinadas a la Convención.

El Grupo de trabajo se reunió coincidiendo con cada Pleno. En estas reuniones, el Presidente del Grupo informaba sobre el debate referido a la Convención mantenido por la Mesa en su reunión de la víspera con vistas al debate del Pleno.

b) Seguimiento en los órganos habituales

Tanto la Mesa como el Pleno dedicaron gran parte de sus esfuerzos a impulsar la participación en la Convención, no sólo haciendo uso de sus facultades usuales (la Mesa, nombrado los miembros de la Delegación y Grupo Convención, y determinando orientaciones políticas; el Pleno aprobando los dictámenes dirigidos a la Convención), sino incluyendo siempre en su orden del día un punto específico a los trabajos de la Convención Europea, en le que el Presidente de la Delegación daba cuenta de los avances.
En su calidad de intermediario con la sociedad civil, se organizaron audiencias y encuentros con los parlamentos regionales, asociaciones regionales y locales europeas y nacionales de los estados miembros y los países candidatos y las oficinas de representación regional y local. , y organizando debates específicos en su calidad de intermediario con la sociedad civil.
Además, la *Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea*, competente por razón de la materia, acompañó los trabajos de la Convención Europea en estrecha colaboración con la delegación del Comité en la Convención y el Grupo de trabajo "Convención Europea", elaborando los cuatro dictámenes principales sobre los cuatro capítulos establecidos por la Declaración de Laeken.

2.2.2. La postura del Comité de las Regiones en la Convención Europea

A lo largo del desarrollo de los trabajos de la Convención, el Comité de las Regiones, se ha manifestado tanto mediante intervenciones directas de sus representantes en la Convención, como en un total de 13 documentos dirigidos a la Convención.

El contenido de estos documentos puede resumirse en un conjunto de reivindicaciones relativas a los siguientes ámbitos:

a) *Valores y objetivos de la Unión* (Parte I de la Constitución)

- la incorporación de la diversidad cultural, lingüística y territorial;
- el reconocimiento de los principios de autonomía local y regional como principios básicos de la ciudadanía europea;
- la inclusión de la cohesión territorial entre los objetivos políticos de la Unión;
- la relevancia de la cooperación transfronteriza e interregional, en especial como contribución a la política de vecindad;
- el papel de los entes locales y regionales y de sus gobiernos y parlamentos en el dispositivo relativo al marco de libertad, seguridad y justicia.

b) Nuevas disposiciones relativas al *reparto de competencias*:
La Unión ha de respetar la distribución de responsabilidades y competencias entre el gobierno central y los entes regionales y locales dentro de los Estados miembros. Entre los principios de acción de la Unión deben añadirse los de consulta, asociación y cooperación entre todos los niveles de gobierno. El Comité de las Regiones ha subrayado la importancia de una definición clara del principio de subsidiariedad, que debería además garantizar el respeto de las competencias constitucionales de las regiones y entes locales.

c) *Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea*: inclusión expresa en el futuro tratado, como opción más conveniente que una simple remisión, por motivos de claridad.

d) *Aplicación del principio de subsidiariedad* y el *papel del Comité en la arquitectura institucional* de la Unión:

- la necesidad de integrar al CDR en la fase ex ante del control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y la conveniencia de ampliar el derecho de recurso a las regiones con competencias legislativas;
- el reconocimiento del CDR como "institución del a Unión Europea";
- la concesión del derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para la conservación de sus prerrogativas;
- la ampliación de sus funciones en la nueva arquitectura europea, y en concreto:
- la necesidad de conceder al CDR el derecho a dirigir preguntas escritas y orales a la Comisión Europea;
- la obligación por parte del Consejo y la Comisión Europea de presentar regularmente un informe razonado sobre las medidas adoptadas en respuesta a los dictámenes emitidos por el CDR;
- la prolongación del mandato de los miembros y suplentes del CDR de 4 a 5 años.

e) Por otra parte, el Comité solicitó que se reconozca de manera explícita en el Tratado el papel de las *regiones con competencias legislativas*, así como demás entes dotados de una asamblea.

2.3. Actuaciones de otros actores en la Convención

Aunque el Comité de las Regiones fue la voz principal, como único órgano de la Unión Europea representativo de los entes subestatales, también hubo otras manifestaciones a tener en cuenta. A continuación nos referiremos a las contribuciones de otros miembros de la Convención, de las asociaciones regionales, así como de las conclusiones alcanzadas en el seno del Grupo de Trabajo Subsidiaridad y del Grupo de Contacto "Regiones y Entes locales".

2.3.1. Contribuciones de miembros

Desde el inicio de los trabajos de la Convención aparecen referencias al papel de las regiones y los entes locales en la UE en las contribuciones escritas presentadas por ciertos *miembros de la Convención*, principalmente en aquellas de los representantes de los Gobiernos y Parlamentos de Alemania[1], Austria[2] y Bélgica[3].

Estas intervenciones se refieren, entre otros asuntos al estatus de las entidades locales y regionales, la participación en el control del principio de subsidiariedad, la necesaria reforma del Comité de las Regiones, la necesidad de introducir la cooperación interregional y transfronteriza en el Tratado, la problemática específica de las regiones con competencias legislativas, reivindicando el derecho a ser consultadas y la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia[4].

2.3.2. Asociaciones Regionales

No teniendo la calidad de miembros de la Convención Europea, las asociaciones representativas de las autoridades regionales y locales no podían presentar contribuciones escritas a la Convención, introducir enmiendas a los proyectos de artículos de la Constitución ni participar en los debates con derecho de voz y voto. Sin embargo, varias de estas asociaciones han tenido una presencia importante en el debate y han llevado a cabo una intensa actividad alrededor de la Convención, realizando aportaciones sobre los proyectos de artículos de la Constitución y dando a conocer en todo momento su opinión sobre las cuestiones relevantes para las regiones y entes locales.

Estas asociaciones regionales y locales han participado en el llamado "Foro de la Convención", abierto a todo tipo de asociaciones representantes de los diversos sectores de la sociedad civil, donde sí han presentado numerosas aportaciones. Además, las asociaciones regionales participaron en la sesión que la Convención dedicó a la Audiencia de la sociedad civil, dentro del grupo de contacto "Regiones y entidades locales" (24/25 de junio de 2002), contribuyendo de manera muy activa al Grupo de contacto "Regiones y entes locales" al que nos referimos más abajo, y cuyos frutos fueron expuestos en la sesión plenaria del 6 y 7 de febrero de 2003 dedicada a la dimensión regional y local de la Unión Europea.

- 1 E. Teufel, Representante del Parlamento alemán (CONV 24/02 y 530/03).
- 2 R. Bôsch, representante del Gobierno Austriaco (CONV 42/02); Farnleiter (CONV 58/02), (CONV 241/02), (CONV 534/03).
- 3 Michel, de Gucht y otros (CONV 53/02), de Gucht, Dewaely Duff (CONV 152/02); Michel CONV 544/03.
- 4 Así, la contribución "El papel de las Regiones en el poder legislativo de la Unión" (CONV 321/02) de KLLjunen, representante del Parlamento de Finlandia, junto con otros 14 miembros de la Convención.

Como botón de muestra, a continuación nos ceñiremos exponer las aportaciones propuestas y recomendaciones de la Plataforma de asociaciones europeas representantes de las autoridades locales y regionales que agrupó a la mayoría de estas asociaciones:

- *Mención del respeto de las identidades nacionales, regionales y locales*, bien en el Preámbulo, bien en el artículo 6.

- *Principio de subsidiariedad como interrelación entre los niveles comunitario, nacional, regional y local*:

  - El principio de subsidiariedad debe cubrir las tres fases del proceso decisorio europeo: la preparación (a través de la *consulta*), la toma de decisión (aplicación del artículo 5 teniendo en cuenta las competencias de las colectividades locales y regionales dentro del marco de los sistemas constitucionales nacionales), y la ejecución (a través de la aplicación de los principios de *proporcionalidad,* incluyéndolo en el mismo título que la subsidiariedad, *cooperación leal* de los Estados y sus colectividades locales y regionales, y *convexidad)*, tomando en consideración las cargas financieras y administrativas que puede suponer una nueva reglamentación o política para las entidades locales y regionales.
  - Control de la aplicación del principio de subsidiariedad a priori (justificación de las acciones de la Comisión ante los parlamentos nacionales e información a las autoridades locales y regionales), y a posteriori, ante el Tribunal de Justicia (legitimadas las entidades regionales y locales a través del Comité de Regiones).
  - *Articulación de las competencias entre la Unión, los Estados y las autoridades locales y regionales*: Debería existir un capítulo sobre la articulación y el reparto de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno partiendo de los siguientes principios: subsidiariedad, cooperación leal, parten arriado, proporcionalidad, jerarquía de normas, buena gobernanza, consulta y cláusula de control.

- *Valores fundamentales de la Unión*:

  - *Reconocimiento del principio de autonomía local (artículo 6 Tratado):* Creación de un *Capítulo sobre las "colectividades locales y regionales"* dentro del Tratado Constitutivo que trataría: reconocimiento del principio de autonomía local; procedimiento de consulta a las organizaciones representantes de las colectividades regionales y locales en una fase temprana dentro del procedimiento decisorio; consideración del impacto financiero y administrativo para las autoridades locales y regionales de nuevas políticas o proposiciones legislativas; promoción de la cooperación transeuropea (transfronteriza, transnacional e interregional); cohesión territorial como objetivo de la Unión.
  - *Reconocimiento del principio de democracia*: En el Tratado han de estar presentes los principios de democracia *participativa* (garantizar a los ciudadanos y a los actores socioeconómicos la posibilidad de participar en la UE a través de procedimientos de

consulta establecidos) y de democracia de *proximidad* (que los ciudadanos puedan expresarse a través de todas las instancias representativas, especialmente por medio de los actores regionales y locales)

- *Referencias a la consulta de las autoridades locales y regionales*: La inscripción de los principios generales de consulta de las administraciones nacionales, regionales y locales dentro del respeto de los sistemas constitucionales, en la fase de la preparación y de la ejecución de propuestas legislativas y políticas, permitiría reforzar el carácter democrático de la Unión.

- *La mención de la cohesión territorial entre los objetivos de la UE*: En la perspectiva de la próxima ampliación, la cohesión y la solidaridad deberían ocupar un lugar primordial en el seno del proyecto europeo. El Tratado debería indicar que "la UE tiene por misión organizar de manera coherente y solidaria las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos con el objetivo de garantizar la cohesión económica, social y territorial del conjunto del espacio europeo"

- *Referencia a las políticas comunes dentro de la parte constitucional del Tratado*, para asegurar que éstas están al servicio del proyecto de la Unión.

- *El derecho de recurso del Comité de las Regiones*

2.3.3. Grupo de trabajo sobre *el principio de subsidiariedad*

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",* cuestión a la que la Convención ha dedicado una considerable atención. Sus primeras conclusiones fueron presentadas a la Convención y se debatieron por todos los miembros en la sesión plenaria de la Convención de 3 y 4 de octubre de 2002, provocando un torrente de reacciones tanto por parte de los propios miembros de la Convención, como de las asociaciones regionales y locales participantes en los debates. Por ello, las propuestas finalmente retenidas tanto en la parte I de la Constitución como en el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, variaron sensiblemente respecto de las primeras conclusiones del grupo.

Además, entre las enmiendas presentadas a este Protocolo, un número significativo giró en torno al papel del CDR y las regiones en el control ex ante de este principio. Precisamente el Protocolo fue uno de los que ámbitos que sufrieron modificaciones a lo largo de la CIG.

2.3.4. Grupo de contacto *Regiones y entes locales*

Como ya se ha comentado, este Grupo de contacto, creado en principio en el marco de la relación con la llamada "Sociedad civil", tomó vida propia y siguió reuniéndose hasta la finalización de la Convención. Su papel fue muy destacado en la preparación de la sesión específica de febrero de 2003 dedicada a la dimensión regional y local de la Unión Europea.

Han participado en este grupo de contacto las siguientes asociaciones: ARE (Asamblea de las Regiones de Europa), ARFE (Asociación de Regiones Fronterizas de Europa), CCRE (Consejo de Ciudades y Regiones de Europa), CRPM (Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas), ARUP (Asociación de Regiones Ultraperiféricas), AEEM (Asociación europea de representantes electos de zonas de montaña), CALRE (Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas) y REGLEG (Comité de coordinación de regiones con poder legislativo).

3. Balance de los resultados de la Constitución Europea

La actividad desplegada durante la Convención, y en algún caso puntual, durante la Conferencia Intergubernamental, se ha traducido la plasmación en el texto final de muchas de las aspiraciones referidas, y que a continuación pasamos a sintetizar:

3.1. Aspiraciones satisfechas

3.1.1. Afirmación del principio de autonomía regional y local (artículo I- 5)

Por primera vez se incluye en un texto de derecho primario europeo una referencia al nivel regional y local, reivindicación en la que ha incidido el Comité de las Regiones desde su creación en 1992 y que se ha convertido en una de sus principales demandas a lo largo de los trabajos de la Convención Europea.

Así, el artículo *I-5, párrafo primero* menciona como elemento en la relación entre la Unión y los Estados miembros, el respeto a la identidad nacional de los Estados miembros,"inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía regional y local y a las autoridades regionales". Aunque no se otorguen nuevos derechos a las regiones, el reconocimiento de la existencia de estructuras políticas descentralizadas en los Estados de la Unión, significa una importante aportación al equilibrio democrático de la Unión,

3.1.2. Inserción del respeto a la diversidad cultural y lingüística (artículo I-3, párrafo 3 y Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales)

El Preámbulo de la Carta indicaba que "*La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores (*dignidad humana, libertad, igualdad y solidaridad*) comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de las identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local*".

Esta referencia explícita en el Tratado Constitucional a los entes regionales y locales se introduce gracias a la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea al texto mismo de la Constitución, demanda reiterada por la delegación del Comité de las Regiones en la Convención.

Además, en el artículo I-3 se establece como objetivo de la Unión el respeto a la riqueza de su diversidad cultural y ligüística, y la misión de velar por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

3.1.3. Incorporación del concepto de cohesión territorial como objetivo de la Unión Europea, junto a la cohesión económica y social (artículo I-3, párrafo 3)

Se trata de una de las reivindicaciones tanto del Comité de las Regiones como de organizaciones regionales como la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas.

3.1.4. Redefinición del principio de subsidiariedad, incluyendo ahora la dimensión regional y local (artículo I-11, párrafo 3)

El principio de subsidiariedad pasa a estar referido también a los niveles infraestratales, al establecerse la intervención de la Unión cuando los objetivos no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, "ni a nivel central ni a nivel regional y local"

3.1.5. Mecanismos de control del principio de subsidiariedad. Participación de los actores regionales (Protocolo sobre la Aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad)

- Consultas previas a propuestas legislativas: La Comisión está obligada, a la hora de realizar las preceptivas consultas previas a la elaboración de todo acto legislativo, a tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de la acciones previstas (artículo 2 del Protocolo)

- Motivación de los actos legislativos: A partir de ahora, la Comisión tendrá la obligación de elaborar un informe, cada vez que lance una nueva propuesta legislativa, que contenga elementos de apreciación de su impacto financiero y sus consecuencias, y, cuando se trate de una ley marco, de la transposición de la ley a la legislación de los Estados miembros y incluida, cuando proceda la legislación regional (artículo 5 del Protocolo).

- Posibilidad de que los Parlamentos regionales participen en el mecanismo de control ex ante del principio de subsidiariedad

  En el marco del mecanismo de alerta rápida para el control jurídico ex ante del principio de subsidiariedad, y pese a que no se ha otorgado al Comité de las Regiones la posibilidad de participar en el mismo junto a los Parlamentos nacionales, sí se ha establecido la posibilidad de que en el mismo participen los parlamentos regionales, según la legislación interna de cada Estado (artículo 6 del Protocolo), a través de los parlamentos nacionales.

- Referencia expresa la participación de ambas cámaras, en el caso de Estados con sistema bicameral, en el control ex ante del principio de subsidiariedad, lo que posibilita la participación, en su caso, de la cámara de representación territorial.

  Esta referencia expresa fue introducida durante la CIG a instancias, entre otros actores, de organizaciones regionales como la Asamblea de Regiones de Europea. El hecho de que cada Parlamento disponga de dos votos, uno por cada cámara en caso de ser bicameral, permite participar a las autoridades regionales que estén representadas y cuyas regiones dispongan de poder legislativo participar en el mecanismo de alerta precoz y emitir un informe alertando de la violación del principio de subsidiariedad (artículo 6 del Protocolo),

- Atribución al Comité de las Regiones de un derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por violación del principio de subsidiariedad

  El Comité de las Regiones no ha obtenido el poder de participar en los mecanismo de control ex ante del principio de subsidiariedad, pero sí el derecho de 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. (*artículo III-266 y artículo 8 del Protocolo)*.

  La participación del Comité de las Regiones en el dispositivo de control *ex post* obligará a reformar las modalidades de ejercicio de su papel consultivo, con el fin de ser más eficaz en su intervención política en lo relativo al respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y al apoyo a todos los entes locales y regionales de la Unión. Asimismo, sería conveniente acercar estas nuevas disposiciones relativas a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a las nuevas orientaciones de la Comisión Europea referentes a la gobernanza europea, que prevén una intervención del Comité de las Regiones más sistemática en la fase prelegislativa.

3.1.6. Principios de la democracia representativa y participativa (artículos I-46 y I-47)

En la regulación de estos dos principios hay múltiples referencias que apuntan a una mayor participación de las regiones y sus organizaciones en el entramado europeo:

- Las decisiones de la Unión serán adoptadas de la forma lo más abierta y próxima posible a los ciudadanos.
- Las instituciones darán a las asociaciones representativas (entre las que se encuentran incluidas las asociaciones regionales y locales) la posibilidad de dar a conocer públicamente sus opiniones en todos los campos de acción de la Unión.
- Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas.
- La Comisión llevará a cabo amplias consultas entre las partes afectadas por sus propuestas legislativas.
- La Comisión podrá ser invitada por un número significativo de ciudadanos (al menos 1 millón de ciudadanos de la Unión que representen a un número significativo de estados miembros) a realizar una propuesta legislativa sobre una cuestión determinada.

3.2. Cuestiones pendientes

A pesar de ello, no todas las reivindicaciones de las entidades regionales y locales, y en particular del Comité de las Regiones como representante legitimado de sus intereses, han sido finalmente retenidas en el texto de la Constitución. Principalmente, *quedan pendientes las siguientes demandas*:

3.2.1. Elevación del Comité de las Regiones a la condición de institución europea

El Comité de las Regiones no ha logrado que se respondiera a su demanda de ser elevado a *institución comunitaria principal*, al mismo nivel que el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A pesar de ello, su posición que sí ha resultado reforzada en el seno de la Unión Europea:

El proyecto de Constitución establece dos categorías de instituciones comunitarias, al distinguir entre “instituciones principales” (la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Justicia), y las “instituciones y órganos” (el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social).

El rango asignado al Comité de las Regiones en este nuevo artículo refuerza su legitimidad democrática y su contribución al funcionamiento político de la Unión. El Comité queda por detrás del Tribunal de Cuentas, que pierde su condición de institución principal, pero por delante del Comité Económico y Social, que no tiene derecho de interponer recursos ante el Tribunal de Justicia (esto es así porque se considera que el Comité de las Regiones agrupa a autoridades elegidas por el ciudadano mientras que el Comité Económico y Social agrupa a colectivos sociales).

3.2.2. Derecho de recurso del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus propias prerrogativas, y no sólo por violación del principio de subsidiariedad

3.2.3. Extensión de la consulta obligatoria del Comité de las Regiones a todos los casos en que intereses regionales y locales se puedan ver afectados

Especialmente la Política Agrícola Común, las ayudas de Estado destinadas a proyectos regionales, investigación y desarrollo, así como cooperación transfronteriza.

3.2.4. Inserción del Comité de las Regiones en el mecanismo de control *ex ante* de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Ésta no inclusión, como hemos visto, viene compensada con el hecho de que está legitimado para recurrir ante el Tribunal de Justicia por violación de este principio.

3.2.5. Incorporación de la cooperación transfronteriza entre los objetivos de la Unión

3.2.6. Posibilidad de que las regiones con competencias legislativas accedan directamente al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como demandante privilegiado

4. Conclusión

En definitiva, el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa constituye un gran avance en la toma en consideración de la dimensión local y regional, tanto desde el punto de vista de su proceso de elaboración como del resultado.

En el proceso de elaboración, las regiones y organizaciones regionales han sido por primera vez actores de primera fila en el proceso constituyente europeo, lo que ha posibilitado que durante el debate se hayan ordenado y plasmado múltiples ideas que han culminado en amplios consensos hasta hace poco impensables.

El texto final de la Constitución aprobado por la Conferencia Intergubernamental permite concluir que la toma en consideración de la dimensión local y regional de la Unión Europea ha sido mucho mayor de lo que podía esperarse al inicio del debate sobre el futuro de la Unión Europea, iniciado ya en el Tratado de Niza, y posteriormente en la Declaración de Laeken. Se trata de la primera vez en la historia de la integración europea que el papel de los entes regionales y locales será reconocido en un texto de derecho primario, y en este caso, en la propia Constitución Europea.

Similar opinión favorable al resultado han manifestado además los principales actores en este proceso en las sucesivas reacciones al texto finalmente aprobado, desde el Comité de las Regiones al resto de representantes regionales.

Resta por ver si tras la culminación del proceso de ratificación, y en vísperas de una nueva ampliación, este avance no constituye el final del camino, sino un paso más en el acercamiento de la Unión Europea a sus ciudadanos, a través de sus instituciones más cercanas.

Bibliografía

1. Documentos elaborados por el Comité de las Regiones

I. CONV 26/02: Dictamen de 13 de marzo de 2002, sobre el "Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros". CDR 466/2001 fin. Ponentes Sres. CHABERT (B/PPE, Ministro de Obras Públicas, Transportes y Política Sanitaria del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital) y DAMMEYER (D/PSE, Miembro del Parlamento de Renania del Norte-Westfalia).

II. CONV 195/02. "Contribución del Comité de las Regiones a la Convención Europea". CDR 127/02, de 8 de julio de 2002. Aprobado en el 45º Pleno celebrado los días 3 y 4 de julio de 2002. Esta contribución fue elaborada por el Grupo de Trabajo Convención, como punto de partida sobre las aspiraciones del CDR.

III. CONV 359/02. "El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos". CDR 114/2002. Dictamen del Comité de las Regiones, aprobado en el 46º Pleno del CDR los días 9 y 10 de octubre de 2002. Ponente: Mercedes Bresso (I-PSE. Presidente de la Provincia Autónoma de Turín).

IV. "Un mejor reparto y definición de las competencias de la Unión Europea", CDR 119/2002 Dictamen aprobado en el Pleno de 21 de noviembre de 2002... Ponente José Luis Olivas Martínez (Presidente de la Generalitat Valenciana).

V. "Mas democracia, transparencia y eficacia en la Unión Europea", Dictamen aprobado en el Pleno de 21 de noviembre de 2002. CDR 120/2002. Ponente: Sr. McConnell (Primer Ministro de Escocia)

VI. "La simplificación de los instrumentos de la Unión", Dictamen aprobado por el Pleno de 21 de noviembre de 2002. CDR 263/2002. Ponente SR. Guarischi (consejero de la Región de Lombardia)

VII. CONV 494/03. "El Comité de las Regiones y el futuro de la Unión Europea". 17 de enero de 2003, elaborada por el Grupo de Trabajo Convención sobre la "Propuesta de textos jurídicos transmitidos al Praesidium de la Convención para el Tratado Constitucional".

VIII. CONV 520/03. "El papel de las autoridades regionales y locales en la integración europea". CDR 237/2002. Ponente: Lord Tope (Miembro de la Greater London Authority y Consejero del London Borough of Sutton). Dictamen aprobado en el 47º Pleno del CDR de 21 de noviembre de 2002.

IX. "La futura parte III de la Constitución". CONV 742/03. 20 de mayo de 2003.

X. "La Cohesión territorial". CDR 388/2002. Dictamen del Comité de las Regiones, aprobado en el 49ª Pleno, el día 4 de abril de 2002. Proyecto aprobado por la Comisión de Política de Cohesión Territorial el 19 de febrero de 2003. Ponente: Ramón Luis Valcárcel Sieso, Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (España/PPE)

XI. Propuestas de enmiendas de los artículos 18, 31 y 45 de la Constitución. CONV 803/03. 16 de junio de 2003

XII. Contribución sobre el método de la Convención. CONV 810/03. 11 de junio de 2003

XIII. CONV 827/03, de 9 de julio de 2003. Resolución del Comité de las Regiones sobre "las recomendaciones de la Convención". CDR 198/2003, de 7 de julio de 2003. Resolución aprobada el pleno de los días 2 y 3 de julio de 2003.

XIV. Resolución sobre *"las Recomendaciones de la Convención Europea"*, aprobada en el Pleno del Comité el 3 de julio de 2003 (CDR 198/2003).

2. Documentos de la Secretaría de la Convención

I. La dimensión regional y local en Europa Nota de transmisión del Praesidium a la Convención (CONV 51/03)
II. Síntesis de los trabajos del Grupo de contacto "Regiones y entidades locales" (CONV 523/03)
III. Proyecto de Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y el papel de los Parlamentos nacionales de la UE. Nota de transmisión del Praesidium (CONV 579/03)
IV. Reacciones al proyecto de Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Nota de transmisión de Secretaría a la Convención (CONV 610/03)
V. Reacciones al proyecto de Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea". Nota de transmisión de la Secretaría a la Convención (CONV 611/03)

3. Documentos de las Plataforma de Asociaciones Europeas representantes de autoridades locales y regionales

I. Comunicación de las organizaciones representativas de las autoridades locales y regionales a los miembros de la Convención Europa. Debate sobre el informe del Grupo de Trabajo de la Subsidiariedad. Dirigido por ARE, ARFE, CCRE, CRPM, EUROCITIES. Octubre 2002
II. Documento de trabajo de las organizaciones representativas de las autoridades locales y regionales a los miembros de la Convención Europa. "Dar un valor constitucional al valor de las autoridades locales y regionales en la UE". ARE, ARFE, CCRE, CRPM, EUROCITIES. Octubre 2002
III. Memorial de la plataforma de cuatro organizaciones representativas de las autoridades regionales y locales a los miembros de la Convención. En vista de la sesión plenaria dedicada al papel de las autoridades regionales y locales en la Unión Europea de 7 febrero. ARFE, CCRE, CRPM, EUROCITIES
IV. Proposición de enmiendas al capítulo VI sobre la vida democrática de la Unión: artículos 34 y 36. Documento de trabajo de la Plataforma de las asociaciones europeas representando las autoridades locales y regionales. ARE, ARFE, CCRE, CRPM, EUROCITIES. 8 de abril de 2003