

Dictamen del Comité de las Regiones sobre «La aplicación de la legislación de la UE por las regiones y los entes locales»

(1999/C 374/06)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la decisión de su Mesa de 15 de julio de 1998 de elaborar un dictamen sobre este asunto, de conformidad con el apartado 4 del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y de encargar a la Comisión de Asuntos Institucionales la elaboración del mismo;

visto el proyecto de Dictamen (CDR 51/99 rev.2) aprobado por la Comisión de Asuntos Institucionales el 6 de julio de 1999 (ponente: Sr. Nordström),

en su 30º Pleno, celebrado los días 15 y 16 de septiembre de 1999 (sesión del 15 de septiembre), ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Los Estados miembros son los únicos responsables ante la UE de la aplicación de la legislación de la UE. Esta afirmación es válida tanto para la aplicación de las directivas de la CE mediante la legislación nacional como para la administración de su cumplimiento. No obstante, en los distintos Estados, estas tareas pueden dividirse entre el Gobierno central y las entidades regionales y locales. En muchos casos, dichas entidades son en gran medida responsables de esta obligación de aplicar la legislación de la UE.

1.2. La participación de las entidades regionales y locales a escala nacional en el proceso de aplicación de la legislación de la UE refleja la importancia práctica que la legislación de la UE reviste para ellas. La legislación de la UE afecta cada vez más a ámbitos de competencias regionales y locales. Por consiguiente, la participación de las entidades regionales y locales a escala nacional, tanto en el proceso de aplicación legislativa de la legislación comunitaria a través de la legislación nacional como en su cumplimiento, ofrece a dichas entidades una ocasión importante para

- aportar su experiencia,
- hacer que se tomen en consideración sus características específicas particulares,
- preservar su diversidad y sus peculiaridades,
- permitir la administración eficaz de su aplicación en un nivel próximo al ciudadano.

1.3. Para las entidades regionales y locales, participar en la aplicación de la legislación de la UE es, por consiguiente, una prolongación necesaria de su participación en el proceso legislativo de la UE, que en la actualidad se ejerce a través del Comité de las Regiones y, en algunos Estados miembros, mediante un procedimiento especial adicional para la participación de los entes regionales y locales en la política europea del Gobierno central.

2. Aplicación legislativa de las directivas de la CE

2.1. En los Estados miembros de la UE existen distintas maneras de incorporar a las entidades regionales y locales en la aplicación legislativa de las directivas de la CE. En algunos países, las directivas de la CE se aplican parcialmente a través de la legislación nacional por las asambleas legislativas de las regiones. Esto sucede en las regiones que poseen competencias legislativas propias dentro de las competencias exclusivas que les otorga la legislación nacional. Otra posibilidad es la aplicación por los órganos legislativos del Gobierno central en colaboración con un Grupo de expertos regionales a escala nacional. Existen asimismo otras formas de participación de las entidades regionales y locales en el proceso de aplicación de las directivas comunitarias mediante la legislación nacional, que también puede incluir modos de cooperación informales. En este contexto, la transposición de las directivas europeas puede tener consecuencias para el ejercicio de las competencias de los entes a nivel local. En determinados casos, la aplicación de las normas europeas puede enmarcar e incluso restringir la capacidad de ejercicio de los entes y tener repercusiones financieras sobre sus presupuestos.

2.2. La participación activa de las entidades regionales y locales en la aplicación legislativa de las directivas comunitarias permite la mayor flexibilidad posible y una amplia consideración de las singularidades regionales. Además, en el proceso legislativo se concentra un elevado grado de experiencia.

2.3. La adaptación a los requisitos locales incrementa la eficacia administrativa, la legitimidad democrática y la aceptación de la legislación comunitaria por parte del ciudadano.

2.4. Las distintas formas de participación de las entidades regionales y locales en la aplicación legislativa de las directivas de la CE dependen del marco constitucional específico de cada Estado miembro. Estas diferencias deben respetarse plenamente.

3. Aplicación administrativa de la legislación de la UE

3.1. La administración de los distintos Estados miembros hace cumplir la legislación de la UE de tres modos:

- aplicación mayoritaria por parte de las administraciones regionales y locales;
- aplicación, en función del contenido, en parte por los órganos administrativos nacionales y en parte por los regionales y locales;
- aplicación exclusiva por parte de los organismos centrales de los Estados miembros.

3.2. El reparto de responsabilidades entre los niveles nacional, regional y local varía de un Estado miembro a otro. No resulta deseable ningún tipo de armonización a este respecto. No obstante, debería preverse dentro del marco constitucional de cada Estado miembro que la aplicación administrativa de la legislación de la UE se guíe por los siguientes principios:

- la mayor proximidad posible al ciudadano;
- aportación de la experiencia regional y local;
- eficacia administrativa tomando en consideración las características específicas;
- mejora del control y la prevención de los abusos responsabilizando a los políticos regionales y locales;
- los mejores requisitos previos para la aceptación por los ciudadanos;
- atribución de la responsabilidad administrativa en el nivel más próximo posible al ciudadano.

3.3. La proximidad al ciudadano constituye en sí misma una ventaja para la administración, ya que fomenta una sociedad democrática. También es la forma de administración que posee una mejor relación coste-eficacia y prevé la responsabilidad y el control directos por parte de los políticos regionales y locales, evitando así el uso indebido de los fondos de la UE.

3.4. La responsabilidad y el control pueden ejercerse de manera óptima en territorios de dimensiones limitadas. Esto contribuye a su vez a la eficacia y aceptación del sistema político. Por consiguiente, con toda la consideración y el respeto debidos a las situaciones constitucionales de los Estados miembros, una buena aplicación administrativa de la legislación de la UE depende, en la mayoría de los casos, de los entes regionales y locales.

4. Algunos problemas en la aplicación de la legislación de la UE

4.1. Observaciones generales

4.1.1. Para una aplicación eficaz de la legislación comunitaria, es fundamental un equilibrio entre la Unión Europea, los Estados miembros y el nivel subnacional que representan los entes regionales y locales.

4.1.2. Además, es fundamental que la legislación presente una calidad media satisfactoria y que se tengan en cuenta las consecuencias económicas y administrativas de su aplicación para los entes regionales y locales.

4.1.3. El Tratado de Amsterdam y su Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad constituyen una expresión clara y oportuna de la importancia que la Unión Europea concede al equilibrio entre los distintos niveles (Unión Europea, Estados miembros, entes regionales y locales).

4.1.4. En este contexto, cabe resaltar los puntos 5, 7 y 9 del Protocolo, así como el artículo 203 del Tratado CE. Concretamente, conviene subrayar que el Protocolo codifica la necesidad de analizar las consecuencias económicas y administrativas de las propuestas de la Comisión.

4.1.5. El Tratado de Amsterdam constituye por tanto un fundamento único para crear un equilibrio ponderado y una cooperación entre los distintos niveles que permita tener en cuenta las distintas situaciones regionales y locales.

4.1.6. Además, el Tratado de Amsterdam contribuye a resaltar la necesidad de que la Unión Europea tenga debidamente en cuenta las posibilidades de los entes regionales y locales para financiar las funciones complementarias derivadas de la nueva legislación y afrontar las consecuencias administrativas de dicha legislación.

4.1.7. Cabe reconocer en este contexto el trabajo realizado por la Comisión, así como los avances conseguidos en lo que se refiere, por ejemplo, a mejorar la calidad de la legislación.

4.1.8. Aunque es cierto que la evolución descrita puede considerarse positiva, es preciso señalar algunos ámbitos en los que pueden surgir problemas a escala regional o local.

4.1.9. Conviene tener presente que la importancia concedida a los problemas descritos a continuación puede variar en función de varios factores, como son las tradiciones, las disposiciones constitucionales y el grado de autonomía regional y local.

4.2. La calidad de la legislación

4.2.1. El principio de subsidiariedad reviste una importancia fundamental para la calidad de la legislación comunitaria⁽¹⁾.

4.2.2. Hay que tener en cuenta que las ideas relativas al principio de subsidiariedad y cuestiones afines pueden diferir en determinados aspectos. Por una parte, están aquellos que consideran que el principio de subsidiariedad debería aplicarse de una manera dinámica. Por otra parte, están los que creen que el objetivo principal del principio de subsidiariedad es proteger a los Estados miembros y a las regiones, así como a los entes locales, de actuaciones comunitarias innecesarias, limitando así el margen de acción de la UE y sus instituciones en algunos ámbitos.

(1) A este respecto cabe remitirse a las observaciones del Dictamen del Comité de las Regiones «Legislar mejor 1998: una responsabilidad que debe compartirse». (CDR 50/99 fin).

4.2.3. De manera similar, pueden observarse planteamientos diferentes con respecto a la cuestión de si debe existir una clara división de competencias entre los niveles respectivos (la UE, los Estados miembros y las regiones y los entes locales). Algunos (entre los que figura la Comisión) aducen que una delimitación más precisa de las competencias de la UE iría en detrimento de la flexibilidad de la actuación comunitaria y, por consiguiente, podría obstaculizar el progreso de la legislación comunitaria. Otros postulan la necesidad de delimitar más claramente las competencias de la UE y aplicar estrictamente el principio de subsidiariedad.

4.2.4. Asimismo, en lo que se refiere a la interpretación de la expresión «competencias exclusivas de la Comunidad», también existen diferencias. La Comisión, por ejemplo, aduce que toda la legislación relativa al mercado común corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Comunidad, con la consecuencia de que no es aplicable el principio de subsidiariedad. Otros consideran que el ámbito de competencias exclusivas de la Comunidad debería ser más limitado, de modo que pueda aplicarse con mayor frecuencia el principio de subsidiariedad.

4.2.5. Estas distintas ideas en lo que se refiere a algunos aspectos importantes de la calidad de la legislación de la UE pueden considerarse expresión de las diferencias —culturales, históricas y constitucionales— que existen entre los Estados miembros y las regiones de la UE. En este sentido, deben respetarse plenamente estas diferencias como elemento valioso del diálogo europeo.

4.3. El incremento de la actividad de la UE en áreas que por lo general pertenecen al ámbito de competencias de las regiones y los entes locales limita el margen de actuación permitido a las regiones y a los entes locales.

4.3.1. En algunos ámbitos de competencia (exclusiva) de los entes regionales y locales —como, por ejemplo, la ordenación territorial regional y local— existe un claro deseo (que parte de la base) de que se incremente el intercambio de información, la consulta mutua y la coordinación a escala europea.

4.3.2. Si la cuestión de que se trata posee una dimensión europea, debe favorecerse la coordinación transnacional. No obstante, estas iniciativas pueden transformarse en legislación o programas y acuerdos de la UE de carácter vinculante, limitando así, por ejemplo, las competencias soberanas de las regiones y los entes locales en materia de planificación.

4.3.3. Hay que tener en cuenta que la cooperación y coordinación voluntarias a escala europea entre las partes interesadas puede resolver muchas cosas. No existe una gran necesidad de una legislación o unas normas centralizadas de la UE para alcanzar determinados objetivos.

4.3.4. Además, en determinados casos, conviene plantearse si los ámbitos de competencia comunitarios deben especificarse en el Tratado. El CDR ya consideró anteriormente que esta aclaración se justifica y es necesaria en el caso de la estrategia para la ordenación del territorio⁽¹⁾.

4.4. Gasto administrativo

4.4.1. La legislación y los programas comunitarios —por ejemplo, en lo que se refiere a la recogida de datos estadísticos— exigen con frecuencia un esfuerzo administrativo considerable por parte de los entes regionales y locales, a veces desproporcionado en relación con los beneficios. Asimismo, a veces no está claro el objetivo de algunas obligaciones administrativas, o bien éstas parecen ser un fin en sí mismas.

4.4.2. Es comprensible que una creciente carga administrativa sin objetivo o beneficio claros pueda suscitar fácilmente un sentimiento generalizado de irritación y un menor apoyo a la integración europea.

4.4.3. Los entes regionales y locales afrontan tareas cada vez más amplias y una creciente carga administrativa como consecuencia de las legislaciones europea y nacionales, mientras que deben ejecutar estas tareas con su capacidad normal (o, en algunos casos, incluso menor). Por lo tanto, antes de adoptar nuevos actos legislativos, debe tomarse en consideración la capacidad de los entes regionales y locales para desempeñar las tareas que les confiere la legislación europea (y la nacional).

4.4.4. Las instituciones de la UE, por tanto, deben examinar la legislación europea —la nueva y la ya existente— y eliminar todos los requisitos que no sean estrictamente necesarios. Su necesidad debe establecerse no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos, tomando en consideración la relación coste/beneficio. Todo requisito administrativo deberá tener un objetivo claro.

4.5. Repercusiones financieras

4.5.1. A este respecto cabe remitirse a las observaciones que figuran en el Dictamen del Comité de las Regiones, de 15 de noviembre de 1995, sobre la evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la UE para las entidades regionales y locales⁽²⁾.

4.5.2. También debería hacerse especial referencia a la disparidad que a menudo existe entre los costes administrativos y los resultados en el caso de numerosos programas de apoyo de menor importancia, como, por ejemplo, en el sector de la conservación arquitectónica en aquellos casos en los que no existe concentración en medidas de excepcional importancia suprarregional. Por consiguiente, en el caso de programas de desarrollo de menor importancia, los resultados obtenidos deberán estar en proporción con el gasto administrativo. Además, debe verificarse si, en su lugar, no debería otorgarse una mayor preferencia a la concentración de los fondos en medidas concretas de especial importancia.

⁽¹⁾ CDR 340/96 fin sobre «La ordenación del territorio en Europa» — DO C 116 de 14.4.1997, p. 1.

⁽²⁾ CDR 368/95 — DO C 126 de 29.4.1996, p. 1.

4.6. Aplicación en los Estados miembros

4.6.1. Los problemas que pueden surgir a la hora de aplicar la legislación comunitaria pueden estar relacionados en algunos casos con la legislación de los distintos Estados miembros o con su aplicación. Aunque debe reconocerse plenamente este aspecto, es necesario respetar el principio consistente en que un problema específico se resuelve adecuadamente en el mismo nivel donde surge.

4.6.2. Los entes locales y regionales deberán cumplir las disposiciones de las directivas comunitarias a partir de la fecha prevista para su entrada en vigor, incluso a falta de aprobación de la normativa en cuestión por parte de las autoridades nacionales (de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, conocida como «efectos verticales de las directivas»). En caso de transposición incorrecta o inexacta de las directivas comunitarias en el Derecho nacional, los entes locales y regionales deberán cumplir una función análoga de vigilancia y aplicación del Derecho comunitario.

5. Conclusiones y propuestas

5.1. Una buena aplicación empieza por una buena legislación. Esto significa, por una parte, que deben aplicarse plenamente los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Reiterando las observaciones y conclusiones del CDR en su Dictamen «Hacia una nueva cultura de la subsidiariedad»⁽¹⁾, el principio de subsidiariedad debe aplicarse de manera coherente en todos los ámbitos de la actividad de la UE.

5.2. El principio de subsidiariedad como norma para el ejercicio de competencias debería complementarse, definiendo mejor las funciones, con una norma para la transferencia de competencias.

5.3. Asimismo, han de considerarse adecuadamente las repercusiones financieras y administrativas para los entes regionales y locales con el fin de evitar un exceso de reglamentación y una administración innecesaria. Por otra parte, sería interesante que, en el contexto de las propuestas que presente, la Comisión pueda cuantificar el impacto financiero para los entes de las directivas comunitarias propuestas, y que los Estados miembros incorporen a los entes territoriales en la evaluación de los costes financieros de las normativas en curso de negociación.

5.4. Por otra parte, las entidades regionales y locales han de participar de la manera más eficaz posible en el proceso legislativo de la CE, con lo que se potenciará la legitimidad y la eficacia de la legislación de la UE. Así también se contribuirá a preservar la diversidad en Europa y se coadyuvará de manera importante a la aceptación de la legislación de la UE por los ciudadanos.

5.5. De acuerdo con las respectivas situaciones constitucionales e históricas de los Estados miembros, existe una gran diversidad de maneras en que los entes regionales y locales pueden ganar influencia en el proceso legislativo de la CE. Entre ellas, se pueden incluir la participación oficial en la elaboración de la postura del Gobierno nacional en el Consejo (por lo menos, a través de resoluciones parcialmente vinculantes de la cámara regional de un Estado miembro), y las actividades de «lobby» de las representaciones especiales de determinadas entidades regionales y locales en Bruselas. No obstante, la única posibilidad de ganar influencia que está al alcance de todas las entidades regionales y locales, con independencia de la situación constitucional de cada Estado miembro, es el CDR.

5.6. Por lo tanto, es fundamental que se refuerce la eficacia de la participación del CDR en el proceso legislativo de la UE. Para ello es necesario, entre otras cosas:

— Aplicar plenamente las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la propia administración del CDR. Con ese fin, deben facilitarse al CDR los fondos necesarios para su propia administración. El CDR pide enérgicamente a las instituciones competentes de la UE que prevean la financiación adecuada del CDR, ya que ello reviste importancia fundamental para su buen funcionamiento.

— Puesto que ninguna otra institución de la UE conoce plenamente las repercusiones prácticas de la legislación de la UE sobre las regiones y los entes locales, debería exigirse a la Comisión que consulte al CDR sobre una posible cooperación ya durante una fase preparatoria previa del proceso legislativo comunitario. A este respecto, el CDR se remite a las conclusiones de su Dictamen sobre la evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la UE para las entidades regionales y locales.

5.7. El CDR acoge con satisfacción la práctica habitual de la Comisión de elaborar la legislación comunitaria mediante la publicación de libros verdes y libros blancos para su debate público. No obstante, esta práctica no elimina la necesidad de participación del CDR como fuente de conocimientos y experiencias en las primeras fases de proyectos legislativos concretos.

5.8. La naturaleza y el alcance de la inclusión de las regiones y entes locales en el proceso de aplicación a través de la legislación nacional depende de la organización y la estructura interna de cada Estado miembro. No obstante, en todos los casos debería garantizarse que se tomen adecuadamente en consideración las preocupaciones específicas de las entes regionales y locales. Este es el requisito previo indispensable para la preservación de la autoridad directa y de las características específicas de cada región y municipio, así como para una mayor contribución de la experiencia regional y local.

5.9. A este propósito, el Comité de las Regiones reitera que la Comisión y los gobiernos de los Estados miembros deberían consultar oficialmente al Comité de las Regiones como representante de los entes regionales y locales durante la fase de elaboración de toda propuesta legislativa que pueda afectar de manera significativa a los ciudadanos.

(1) CDR 302/98 fin — DO C 198 de 14.7.1999, p. 73.

5.10. La aplicación de la legislación comunitaria por las entidades regionales y locales reviste una gran importancia a la hora de lograr la proximidad al ciudadano, la eficacia y la contribución de la experiencia regional y local, así como para garantizar un control más eficaz del uso adecuado de los fondos. Debería permitirse a las regiones y entes locales un margen adecuado para la aplicación administrativa, de acuerdo con sus situaciones específicas. La aplicación de la legislación de la UE exclusivamente por la administración nacional sin la participación destacada de la administración regional y local apenas puede garantizar la necesaria proximidad al ciudadano y la aceptación por el mismo de la legislación de la UE.

5.11. Con el fin de realizar una aplicación completa y eficaz del Derecho comunitario, las administraciones regionales y locales deberán adoptar las competencias y los recursos necesarios para controlar los casos de no transposición o de transposición inadecuada o incorrecta de las directivas comunitarias por parte de las autoridades legislativas competentes.

5.12. Se hacen las siguientes propuestas para que el CDR examine con mayor detenimiento las cuestiones siguientes:

— El CDR debería iniciar estudios sobre los efectos a largo plazo de las actividades de la UE en el ámbito de actuación de las entidades regionales y locales en sectores específicos, en particular en la planificación de la legislación y los servicios públicos.

— El CDR debería iniciar estudios sobre la manera de potenciar aún más la efectividad de la participación del CDR en el proceso legislativo de la UE. Debería prestarse atención especial a una mayor participación en una fase temprana del proceso legislativo comunitario.

— El CDR debería iniciar, cuando sea necesario, estudios comparativos sobre la aplicación de la legislación de la UE en ámbitos de interés específico, con el objetivo de adquirir un mayor conocimiento de la misma que pudiese servir de ejemplo en toda la Comunidad. Una manera de hacerlo es utilizando los programas existentes para la cooperación y colaboración interregional —como, por ejemplo, Karolus— para investigar sobre este asunto.

— El CDR recomienda a la Comisión que presente una lista de los programas de ayuda y de las líneas presupuestarias existentes, para hacer posible de esta manera que el CDR pueda evaluar la aplicación en lo que se refiere a los esfuerzos administrativos que requieren las regiones y municipios y al valor europeo añadido de los programas.

— El CDR debería adoptar las iniciativas necesarias que puedan derivarse de los resultados de las investigaciones y estudios antes mencionados.

Bruselas, el 15 de septiembre de 1999.

El Presidente

del Comité de las Regiones

Manfred DAMMEYER