

El debate sobre el futuro de la Unión y las Comunidades Autónomas

Leyenda: Posición autonómica ante el proceso abierto con el Tratado de Niza.

Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid.

Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

URL: http://www.cvce.eu/obj/el_debate_sobre_el_futuro_de_la_union_y_las_comunidades_autonomas-es-639ad623-5873-4556-a6c5-0ac7a2da64c6.html

Publication date: 14/02/2014

por plantear tres grandes bloques de cuestiones alrededor de los grandes ámbitos de ordenación de la intervención autonómica: el ámbito comunitario con las cuestiones planteadas expresamente por la futura CIG (I), el ámbito de cada comunidad autónoma con la opción sobre el proceso y forma de decisión individual en la Administración autonómica (II), y finalmente el ámbito de la concertación interautonómica y con el Estado en cuanto a la participación en la configuración y expresión de la posición española en los asuntos europeos (III).

I. El debate sobre el futuro de la Unión y las comunidades autónomas

El proceso iniciado por la Declaración del Tratado de Niza sobre el futuro de la Unión replantea la discusión sobre la globalidad del proceso de integración europea y, a falta de las eventuales precisiones del Consejo Europeo de Laeken, lo hace con una muy considerable amplitud. Tanto la estructura institucional de las comunidades y de la Unión como sus objetivos y competencias se ven afectados por un debate de difícil delimitación. En este contexto, las tradicionales reivindicaciones regionales de más participación en el proceso decisorio europeo y que muestran un mayor respeto por las competencias internas y por el principio de subsidiaridad toman una nueva actualidad. No debe olvidarse, además, el importante papel representado por Alemania en la previsión de la Declaración sobre el futuro de la Unión y, muy especialmente por lo que respecta a nuestro interés, las presiones y demandas de los *Länder* alemanes, especialmente en el ámbito competencial, que pueden hallarse en el propio origen de las demandas de la representación alemana.

Con la mirada puesta en la cita de la Conferencia del año 2004, la Jornada pretende plantear una primera aproximación a las posiciones autonómicas en el debate sobre el futuro de la Unión y apuntar la posibilidad de adoptar al respecto una visión común de las comunidades; y ello no solamente en el estricto aspecto de la participación regional en las instituciones comunitarias (a), sino también en las cuestiones, más generales pero que obviamente afectan a los intereses de las comunidades autónomas, del sistema de atribución competencial a las instituciones europeas (b) y de la propia estructura institucional de la Unión y de las Comunidades Europeas (c).

a) La participación autonómica en la Unión Europea

Las comunidades autónomas españolas, en este sentido, han presentado repetidamente en diversos foros y en varias ocasiones reivindicaciones comunes y reivindicaciones de carácter más individualizado. A estas líneas se añaden actualmente las que derivan del Libro Blanco de la Gobernanza presentado por la Comisión Europea el pasado verano y otras más recientes específicamente orientadas a la futura revisión de los tratados constitutivos. En este sentido, las

tanto las posiciones autonómicas al respecto como las de instituciones comunitarias y del Estado.

– El Libro Blanco de la Gobernanza pone un especial énfasis en el desarrollo de mecanismos consultivos por la Comisión en el momento previo a la elaboración y discusión de sus proyectos normativos. Entre los interlocutores de estas consultas ocupan un lugar destacado las autoridades regionales de los países miembros, y especialmente aquellas que, como las comunidades autónomas, cuentan con poderes legislativos. La propuesta de la Comisión despierta, además de su propia conveniencia, algunas cuestiones de instrumentación referidas al momento, al carácter preceptivo o voluntario y al valor de las posiciones expresadas, así como a si se trata de una consulta conjunta de las regiones de los estados o individualizada a cada una. Naturalmente, cada respuesta a las opciones previas implica consecuencias en cuanto al tipo de participación y a su valor político. Igualmente, la consulta parece limitarse al momento inicial de la propuesta, y, finalmente, pone a la Comisión en una posición especialmente favorable ante las otras instituciones comunitarias, en la medida en que se erige en el centro de recepción de las diversas opciones políticas (también eventualmente en el interior de cada Estado). Al respecto puede ser de utilidad recordar y valorar el funcionamiento de las previsiones específicas de participación en el ámbito de la política regional en torno a la noción de “partenariado”.

– El Comité de las Regiones es tradicionalmente objeto de reivindicaciones regionales en cuanto a la composición, las competencias y el valor de sus dictámenes. Más allá de las cuestiones ya extensamente conocidas referentes a la presencia de las entidades locales, al valor de sus dictámenes en el proceso decisorio (desde las opciones no vinculantes en absoluto hasta las que significarían obligaciones de respuesta por parte del Consejo, esencialmente, o aquellas que incluso plantean la elevación de las mayorías necesarias en el Consejo y el Parlamento ante un dictamen negativo del Comité), o al estatuto del Comité y especialmente su posición en relación con el TJCE, algunas propuestas recientes parecen optar por soluciones más innovadoras: de este modo, la creación de un órgano específico (autónomo o interno del Comité) que reuniese exclusivamente a las regiones con competencias legislativas (o a partir de otro criterio de clasificación con resultados relativamente similares) y que posibilita un valor, político o jurídico, especial de sus posiciones, sobre todo en los aspectos que afecten a sus competencias o al principio de subsidiaridad.

– Los trabajos preparatorios del Libro Blanco de la Gobernanza apuntaban, en un aspecto que no recoge el propio Libro Blanco, a la posibilidad de exigir, en algunas materias, que la posición estatal en el Consejo de Ministros estuviera precedida por un proceso interno de consulta a las autoridades regionales. Esta línea de trabajo resultaría especialmente eficaz en los países en los que actualmente no existe este procedimiento o en los que el procedimiento formal no halla una plasmación real satisfactoria; las implicaciones de una exigencia como ésta sobre los estados miembros y las dificultades de controlar su existencia suponen, sin embargo, problemas relevantes inherentes a esta propuesta.

– Finalmente, las comunidades autónomas continúan reivindicando el acceso al Tribunal de Justicia de las comunidades con un estatuto similar al de los estados miembros, tanto a favor del Comité de las Regiones como, más significativamente, en favor de todas las autoridades regionales con competencias legislativas afectadas.

Sin salirse del ámbito de la participación autonómica en las instituciones comunitarias, probablemente es todavía necesario un balance de la actuación real del Comité de las Regiones, tanto por lo que respecta a la real efectividad de los dictámenes de este organismo como a las dinámicas de voto y su relación con los niveles competenciales de las regiones afectadas; al comportamiento en clave “nacional” de las diversas regiones o a la relevancia de las “coaliciones” internacionales en su seno. Algunas primeras opiniones al respecto podrían también resultar de interés para el desarrollo de la Jornada.

b) Las comunidades autónomas y el sistema de atribución competencial en las instituciones europeas

En cambio, las comunidades autónomas españolas no se han distinguido hasta ahora por presentar sus opciones en cuanto al diseño global estructural y competencial de las comunidades, y se han limitado (en el seno de diversos foros) a manifestar sus propuestas en materia de presencia regional en las instituciones y la necesidad de garantizar adecuadamente el respeto por el principio de subsidiaridad. Las importantes repercusiones competenciales y financieras que podría tener para las comunidades autónomas una revisión del actual sistema competencial comunitario hacen, sin embargo, necesario que este debate se plantee también entre éstas, antes de la determinación de la posición española

en la Conferencia del 2007, especialmente ante los términos de la anteriormente citada Declaración sobre el futuro de la UE adoptada en la Conferencia de Niza.

De esta manera, se pretende también entablar un debate en torno a la conveniencia de reestructurar el sistema competencial comunitario, en la línea de las propuestas de los *Länder* alemanes, en buena parte asumidas por la posición del Gobierno alemán. En este sentido se suscitan cuestiones muy diversas, entre las que destacarían las siguientes:

- El mantenimiento de cláusulas competenciales de carácter finalista y, por lo tanto, con una fuerza expansiva de difícil contención.
- Las posibilidades de reforzar la distinción entre adopción de la normativa fundamental y el desarrollo de ésta, limitando esencialmente las atribuciones competenciales comunitarias al primer ámbito.
- La identificación de los sectores clave en los que se detecta la necesidad de revisar el actual reparto competencial, aumentando o disminuyendo la intensidad de la intervención comunitaria.
- Las posibilidades de actuación de la Comisión, especialmente como institución encargada del control de la aplicación del derecho comunitario en ámbitos en los que la Comisión asume competencias autorizadoras o sancionadoras ante la actuación de los poderes públicos nacionales (y muy especialmente en cuanto a la prestación y a la gestión de servicios públicos).
- El funcionamiento de las cláusulas de reserva a favor de los Estados que permiten que determinadas actuaciones de las autoridades internas no puedan ser controladas por la Comisión Europea o que ésta deba asumir en algunos aspectos la decisión estatal, o simplemente que el Estado adopte medidas en sí mismas no compatibles con el Tratado pero amparadas en una finalidad legítima cuyo control corresponde a la Comisión en primera instancia.
- La vinculación entre el reparto competencial y las actuaciones financieras comunitarias.
- El desarrollo de nuevas formas de actuación comunitaria o paracomunitaria, como la “coordinación abierta” y el modo en que afecta a las comunidades autónomas.
- El impacto de la Carta de Derechos Fundamentales sobre el sistema de distribución competencial.

comunitaria?

Por otra parte, el actual proceso de discusión se proyecta también sobre la estructura institucional comunitaria, ahora al margen de las formas concretas de participación regional. Más allá de los debates, en cierto modo nominales en los términos actuales, en torno a la adopción de una Constitución europea o al mantenimiento del carácter convencional de los tratados constitutivos, se plantea la resituación de las diversas instituciones comunitarias: Consejo, Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia. El impacto de alguno de los cambios propuestos sobre el sistema de ejercicio de las competencias comunitarias y sobre su control resulta muy notable, de modo que nuevamente los intereses autonómicos justifican tomar en consideración las siguientes cuestiones:

- Las propuestas de introducción de un auténtico sistema “estatal” comunitario en torno a la creación de un Gobierno europeo directa o indirectamente elegido, y de un Parlamento bicameral formado por los actuales Parlamento Europeo y Consejo.
- Con carácter menos revolucionario, el refuerzo de la posición del Parlamento Europeo en los asuntos en los que no interviene actualmente en condiciones de igualdad con el Consejo (con especial atención a las cuestiones de la reforma de los tratados, las decisiones sobre comitología y la armonización de legislaciones).
- La posición de la Comisión como institución encargada del control de la ejecución del derecho comunitario y, en algunos casos, como instancia ejecutora por sí misma.
- Las fórmulas de incorporación de los parlamentos nacionales, y especialmente los regionales, a las decisiones comunitarias.
- Las propuestas de creación de una institución de carácter jurisdiccional nueva para el control de la adecuación de las actuaciones comunitarias en su marco competencial y especialmente al principio de subsidiaridad, y a los efectos que tienen sobre el actual Tribunal de Justicia.