

UNA REFORMA DE LA UNIÓN EUROPEA EN CLAVE MUNICIPALISTA

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y UNIÓN EUROPEA DE LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA. MIEMBRO DEL MOVIMIENTO EUROPEO

Somos muchos ya quienes sostenemos que una de las grandes tareas pendientes de la realidad política y constitucional de los países europeos es la de abordar de una vez, con bríos y energía, la segunda gran descentralización, la del nivel local. Los Estados europeos se han volcado en las últimas décadas en un proceso de regionalización, más o menos exitoso dependiendo del caso, que ha logrado interponer entre la esfera municipal y la estatal una unidad supralocal a través de la cual vertebrar mejor los territorios nacionales y canalizar de manera óptima los esfuerzos económicos y normativos. Empero, la escala local sigue estando en muchos casos inalterada desde los comienzos de su andadura liberal, en los albores del constitucionalismo, y las reformas pendientes son ya, desde hace demasiado tiempo, una necesidad insoslayable en la que, por algún extraño motivo, no parecen centrarse los esfuerzos de políticos, opinadores o académicos. El caso de España es paradigmático al respecto, con una planta local decimonónica, altamente disfuncional, que presenta una superposición abigarrada de estructuras y entes intermedios carente de todo orden y racionalidad, y que sobrevive inmersa en los problemas inherentes al inframunicipalismo de la mayor parte de sus entes: reducida escala, pocos o inexistentes medios personales y materiales y nula capacidad de influencia política. Corolario de esta situación es la negación material, real, de la autonomía local constitucional y formalmente proclamada, y que hoy se erige en una bandera de batalla más que en una consecución tangible. Ello provoca, además, no pocos problemas de índole puramente democrática, puesto que el principio de representación se rompe al no gestionar los gobernantes electos por la ciudadanía las competencias que, en teoría, le corresponden a sus entes políticos, las cuales pasan a depender de responsabilidades difuminadas entre lo autonómico, lo provincial o, a veces, lo estatal.

Los problemas de lo local también atañen a la Unión Europea y a su diseño institucional, en el que apenas tiene cabida esta realidad municipal. A la “Europa de las regiones” le falta aún la “Europa de los municipios”, la Unión que considere como parte esencial de la gobernanza democrática el nivel más cercano a los ciudadanos y, por ende, el más proclive para que la propia expresión de la democracia se materialice en su más prístina potencialidad. De acuerdo con la *Carta Europea de la Autonomía Local*, esta constituye hoy, en el marco de la Unión Europea, un principio inescindible de la propia democracia al preservar la participación ciudadana en el nivel más próximo de gobierno y garantizar el principio de subsidiaridad. Y, sin embargo, apenas encontramos en los Tratados de la Unión alguna regulación o alguna referencia, tímida, de lo local.

Para empezar, el TUE, en su artículo 4.2., sí es consciente de que la realidad local es inherente a las estructuras constitucionales y nacionales de los Estados, aquellas que deben preservarse ante posibles intromisiones de la Unión. De este modo, se garantiza la autonomía institucional de los entes territoriales estatales, incluidos los locales, como freno a la acción expansiva del proyecto europeo, cuyos ampulosos objetivos pueden dar siempre cabida a un crecimiento continuo y exponencial de su radio de acción, a cuya limitación y constreñimiento sirven tanto este respeto por la autonomía institucional estatal como el principio de subsidiaridad.

Aun así, es evidente que la amplísima cobertura jurídica de la Unión Europea, su afectación en la práctica totalidad de los ámbitos políticos, sociales, económicos e institucionales de los Estados en virtud de un proceso (neofuncionalista) de integración que no parece (ni debe) tener fin, ha de conllevar implícita o expresamente una incidencia sobre las competencias, las materias y, en fin, la propia realidad municipal de los entes locales. Por ello, creo que se hace necesario incorporar al derecho de la

Unión, ya sea al originario ya al derivado, propuestas muy concretas de reforma para integrar también, en la toma de decisiones y en la creación de normatividad propia, a los municipios de Europa. A continuación las resumo sucintamente y como proposiciones de *lege ferenda*:

1. Para la garantía de la autonomía institucional de los entes locales y el respeto a la distribución interna del poder territorial que realizan los Estados, sería pertinente reforzar el mecanismo de alerta temprana de control del principio de subsidiaridad a fin de incorporar en el mismo a los entes locales. Se podría crear una pasarela para que estos pudieran plantear a sus parlamentos regionales o nacionales la posibilidad de activar el mecanismo y defender así el cumplimiento del principio de subsidiaridad también en el plano local y de acuerdo con las competencias constitucionalmente establecidas. El parecer de los entes locales podría tenerse en cuenta por los parlamentos regionales a la hora de examinar los proyectos legislativos de la Unión en el marco del mecanismo de alerta temprana. Se podría explorar la posibilidad de crear una red municipal del control de subsidiaridad, que se inserte en el control del principio que realizan los parlamentos regionales y el Comité de las Regiones.

2. Para aumentar el grado de integración de los entes locales en la formulación de las políticas europeas, sería conveniente que el Tratado de Funcionamiento de la Unión, o el derecho derivado de desarrollo, recogiera una mayor presencia de la administración local en el Comité de las Regiones. La regulación de la composición actual se deja al albur de cada uno de los Estados, los cuales, si están descentralizados políticamente, suelen primar (excesivamente) en su delegación nacional a los representantes del nivel regional o autonómico, en detrimento del local.

3. Sería pertinente aumentar la necesidad de dictamen preceptivo del Comité de las Regiones, donde se encuentran representados los entes locales de la Unión Europea, para el ejercicio de más competencias compartidas de la Unión, sobre todo en el ámbito de la agricultura y el medio ambiente. Al ampliar este dictamen preceptivo también se estaría, subsiguientemente, extendiendo la posibilidad de interponer recursos de anulación en defensa del principio de subsidiaridad, al estar estos constreñidos a aquellas materias donde el dictamen del Comité sea preceptivo (art. 8 del Protocolo). Asimismo, es del todo punto conveniente que la Comisión, el Parlamento y el Consejo tengan que motivar el porqué no siguen los criterios del dictamen preceptivo del Comité cuando así acontezca, lo que redundaría en un mayor diálogo y lealtad interinstitucional.

4. Se podría estudiar la posibilidad de elevar la categoría del Comité de las Regiones de mero organismo consultivo a verdadera institución de la Unión, reforzando su arquitectura jurídica y normativa y dotándolo de mayores competencias, sobre todo en el ámbito del control del cumplimiento del derecho originario de la Unión y del principio de subsidiaridad. En este sentido, podría verse el reconocimiento al Comité de un acceso privilegiado, amplio, al recurso de anulación, siguiendo la potestad que disfrutaban el conjunto de instituciones europeas. Para mejorar la representatividad de lo local, el Comité podría denominarse a partir de ahora “de las Regiones y Municipios”.

5. Potenciar los “diálogos estructurados” entre la Comisión Europea y las asociaciones de entes locales de los Estados miembros, con la posibilidad de que estas se reforzaran mediante su transnacionalización y agrupándose por intereses (pequeños municipios, áreas despobladas, grandes ciudades, etc.). Al respecto, se podría estudiar una armonización europea del estatus jurídico de las asociaciones en defensa de los

intereses municipales, como la FEMP española, dada la diversidad de regímenes actualmente existente en el viejo continente.

6. Introducir el nivel local, a través de sus organismos y asociaciones de representación, en el Método Abierto de Coordinación (MAC) de la Unión Europea, para que la voz de los municipios y de los entes de dicha escala pueda escucharse en los diálogos e intercambios que mantienen los Estados en tal mecanismo.

7. Para aumentar la cohesión territorial y profundizar en el principio de solidaridad, se haría necesario ampliar y concretar las previsiones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que acogen la posibilidad de aplicar medidas de fiscalidad diferenciada en las áreas rurales de escasa densidad demográfica. Mediante la adopción de una estrategia integral, europea, sobre el reto demográfico en el medio rural se estaría intentando, así, preservar la realidad municipal en las zonas poco pobladas, garantizando la autonomía local a sus entes y los beneficios de la misma a sus ciudadanos.