



*Revista de Fomento Social*, 54 (1999), 519-535

# **Algunas reflexiones sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión: ¿Más responsabilidad para Europa?**

---

*El objetivo de este artículo (1) es una reflexión sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión. Para ello, analizaremos en primer lugar el proceso de descentralización del*

(1) Este artículo está basado en la tesina de tercer ciclo titulada «Proceso de integración europeo y Federalismo Fiscal: el reparto de competencias de gasto entre la Unión Europea y los Estados Miembros», presentada y leída en el departamento de Estructura Económica de la Universidad Autónoma de Madrid, 10 junio de 1998.

Agradezco a los profesores Dr. D. José Juan Romero Rodríguez y Dr. D. Adolfo Rodero Franganillo de ETEA (Córdoba), el que me hayan dado la oportunidad de colaborar en la «*Revista de Fomento Social*». Agradezco igualmente al profesor Dr. D. Jesús Ruiz-Huerta Carbonell de la Universidad Complutense de Madrid los comentarios que realizó a la tesina de tercer ciclo, y que me han ayudado a elaborar las reflexiones que aquí se vierten.

*Sector Público que se está llevando a cabo en una buena parte de los Estados, puesto que la existencia de distintos niveles de decisión dentro de un mismo país, puede avivar el debate sobre la atribución de competencias a la Unión. El criterio de reparto de responsabilidades entre la Unión Europea y los Estados Miembros es el segundo aspecto que nos parece interesante y oportuno destacar. Finalmente, y en tercer lugar, nos cuestionaremos el hecho de que el proyecto europeo lleve aparejado un aumento de las responsabilidades asumidas por la Unión, cuando algunos Estados siguen manifestando posturas más o menos reacias al respecto.*

————— Encarnación MURILLO GARCÍA (\*) —————

## I. Introducción

A lo largo de la década de los noventa la estructura del sistema económico internacional ha ido presentando progresivamente una configuración distinta a la existente con anterioridad. Esta nueva configuración se sustenta en los denominados «procesos de integración» (2). De todos los procesos de integración existentes —la mayoría de ellos situados en los primeros estadios de su desarrollo— es el europeo el que se toma como punto de referencia obligada en el resto del mundo.

La integración europea —iniciada pocos años después de finalizar la II Guerra Mundial (1951, firma del Tratado de la CECA)— se está llevando a cabo a través del cumplimiento de determinados objetivos que los países involucrados van acordando, dentro de un marco geopolítico e histórico concreto, y que van plasmando en los distintos Tratados Constitutivos. Los objetivos que se hacen constar en cada uno de estos tratados tienen la mirada puesta en la consecución

---

(\*) Titular interino de Escuela Universitaria. Área de Economía Política y Hacienda Pública (Universidad Rey Juan Carlos. Madrid)

(2) «El término integración económica se refiere a un proceso que involucra a dos o más economías en la constitución de un espacio económico de mayor dimensión» (VINER, 1966). La Teoría de la integración económica distingue cinco posibles formas de integración: zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas y monetarias y uniones políticas.

de una Europa cada vez más integrada –en los términos que expresa la Teoría de la Integración Económica–, y esto lleva consigo que una entidad supranacional (la actual Unión Europea) asume la capacidad para tomar decisiones sobre determinadas materias que tradicionalmente ha recaído en los Estados Miembros.

Este hecho es fundamental, y no puede pasarnos desapercibido, si tenemos en cuenta que simultáneamente al creciente traspaso de responsabilidades de los Estados a las instituciones comunitarias a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, algunos países que integran la Unión están llevando a cabo un proceso de descentralización de su sector público, avivando de esta forma el debate sobre el reparto de competencias entre distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, tampoco podemos olvidar un aspecto crucial asociado a la atribución de competencias a las instituciones comunitarias, y es el descontento que genera el que las decisiones que afectan a los ciudadanos de los Estados Miembros se adopten lejos de ellos, y sin que «parezca» estar claramente definido el criterio de atribución de dicha capacidad de decisión a la Unión Europea.

En este artículo se pretende, por tanto, aportar algunas reflexiones sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados Miembros, teniendo presente el contexto descentralizador en el que estos se desarrollan; así como el criterio de atribución de competencias entre los Estados Miembros y la Unión. Además, nos cuestionaremos, de forma especial, el hecho de que el proyecto europeo lleve aparejado un aumento de las responsabilidades asumidas por la Unión, cuando algunos Estados siguen manifestando posturas más o menos reacias al respecto.

## **II. La descentralización del sector público en los países que integran la Unión Europea**

Como paso previo al análisis del reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión, nos parece interesante detenernos en la estructura del sector público de los países que la integran, puesto que en una buena parte de ellos nos encontramos a su vez con varios niveles de decisión, tal es el caso de Alemania, Austria, Bélgica, Italia o España; y la existencia de estos niveles de decisión dentro de cada país añade complejidad al reparto de responsabilidades entre una entidad supranacional (la Unión) y los propios Estados.

Para observar el grado de descentralización del sector público de los Estados

Miembros, hemos de ocuparnos tanto de la vertiente del gasto, como de los ingresos capaces de financiar una determinada cuantía de gasto; y esto porque simultáneamente a la descentralización del gasto entre distintos niveles de gobierno debe darse, en virtud de los principios tradicionales del federalismo fiscal, una descentralización de los ingresos (3). Si nos centramos en los ingresos fiscales (4), en el CUADRONº1, destacamos fundamentalmente la evolución histórica de cada país con respecto a esta variable: en Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Holanda, Portugal y Suecia, el porcentaje que representan los ingresos fiscales centrales sobre el total de ingresos fiscales ha ido disminuyendo desde 1975 hasta 1995, mientras que el porcentaje de ingresos fiscales de niveles inferiores sobre el total de ingresos fiscales ha aumentado desde 1975 hasta 1995 (5).

Esto significa que en estos países, los niveles inferiores de gobierno (intermedio y local) han adquirido un mayor protagonismo, y por tanto que ha habido una descentralización de los ingresos fiscales.

En Grecia, Irlanda y Reino Unido, ha ocurrido lo contrario pero de forma menos acusada, es decir, el porcentaje que representan los ingresos fiscales centrales sobre el total de ingresos fiscales ha aumentado desde 1975 hasta 1995, y el porcentaje que representan los ingresos locales sobre el total de ingresos fiscales ha disminuido considerablemente en este mismo período de tiempo. En los Estados Federales (Alemania y Austria) no ha habido cambios significativos a lo largo de estas dos décadas, en cuanto a su grado de centralización fiscal.

Si nos restringimos a la vertiente del gasto, es importante apuntar que, aunque en la última década, la mayoría de los países europeos no han sufrido alteraciones significativas en cuanto a la descentralización del gasto—exceptuamos, entre otros el caso de España—, el grado de descentralización de los gastos entre niveles de

---

(3) Aunque en nuestros comentarios, únicamente nos referiremos a magnitudes presupuestarias, no se puede obviar el hecho de que la descentralización del sector público no se aprecia sólo a través de la descentralización presupuestaria, sino que hay que tener en cuenta otra serie de competencias que ponen de manifiesto la capacidad de decisión de un determinado nivel de gobierno (CASTELLS, 1988). Para profundizar en este epígrafe, véase MURILLO (1999).

(4) Es para la variable ingresos fiscales para la que poseemos datos desagregados y extensibles a la totalidad de los Estados de la Unión.

(5) Véase el caso de España, donde de 1985 a 1995, se produce una disminución del porcentaje de ingresos fiscales locales sobre el total de ingresos fiscales, pero simultáneamente observamos un aumento de los ingresos fiscales del nivel intermedio.

decisión es superior al de los ingresos (6). A modo de ejemplo, y para el año 1990, en los países unitarios, el 71% de los gastos totales como media eran centrales, y el 29% correspondían a niveles inferiores, mientras que, en lo que se refiere a los ingresos fiscales, el 88% eran centrales y el 12% de niveles inferiores de gobierno.

**CUADRO n° 1. Evolución de los ingresos fiscales  
en los países de la U.E. por niveles de gobierno**

*(% sobre los ingresos fiscales totales de las Administraciones Públicas de cada país)*

	Central (*)			Intermedio			Local		
	1975	1985	1995	1975	1985	1995	1975	1985	1995
BÉLGICA	93,9	93,2	93,1				4,7	5,2	5,7
DINAMARCA	69,7	71	68				29,8	28,3	31,6
ALEMANIA	67,5	68,1	70,6	22,3	22	21,5	9	8,9	7,3
GRECIA	96,6	97,8	98,3				3,4	1,3	1,2
ESPAÑA (1)	92,0	86,1	86,6		4,1	4,7	7,9	9,7	8,1
FRANCIA	91,8	90,7	89,7				7,6	8,7	9,9
IRLANDA	90,5	95,7	96				7,3	2,3	2,4
ITALIA	99,1	97	94,8				0,9	2,3	4,8
LUXEMBURGO	92,6	92,9	93,1				6,6	6,6	6,4
HOLANDA	97,3	96,2	96				1,2	2,4	2,6
AUSTRIA	77	76,1	78,8	10,6	13,1	10,1	12,4	10,7	10,8
PORTUGAL	100	96,5	93,6					3,5	5,6
FINLANDIA	76,4	77,6	77,7				23,6	22,4	21,9
SUECIA	70,8	69,7	67,6				29,2	30,4	32,4
R. UNIDO	88	88,9	95,1				11,0	10,1	3,9

(\*) *Incluida la Administración de la Seguridad Social.*

FUENTE: OCDE (1997), (1) FIES (1996)

Como comentábamos al principio de este epígrafe, y nos gustaría hacer hincapié en este aspecto, la existencia de distintos niveles de decisión dentro de cada país,

(6) Véase, COSTELLO (1993), pág.245-247.

alimenta la complejidad del reparto o distribución de responsabilidades entre la Unión y los Estados Miembros. El hecho es que, al existir un mayor número de niveles potenciales de toma de decisiones, se pueden generar más conflictos a la hora de consensuar intereses y objetivos distintos de cada uno de ellos. Además, se corre el riesgo de alterar el reparto de competencias interno, tanto si no se contemplan todos los puntos de vista como si los diferentes niveles de gobierno que encontramos en un país no están adecuadamente representados en las instituciones de la Unión.

Por otra parte, el contexto europeo requiere quizá superar las rigideces constitucionales existentes en algunas naciones como España, y definir, en la medida de lo posible, unos modelos políticos para cada Estado más flexibles que los actuales que permitan integrar las asimetrías nacionales (7).

### **III. La atribución de competencias a la Unión. El principio de subsidiariedad**

Quizá el aspecto más polémico relacionado con el reparto de competencias o responsabilidades entre las instituciones comunitarias y los Estados Miembros sea el criterio de atribución de las mismas a uno u otro nivel de gobierno.

Si hacemos un recorrido por los distintos Tratados Constitutivos del proceso de integración europeo (8), podemos apreciar un creciente traspaso de la capacidad potencial de decisión a la entidad supranacional. Este traspaso de competencias es más cualitativo que cuantitativo, es decir, se avanza lentamente en el establecimiento de una única política común para todos los Estados Miembros en una materia específica, como por ejemplo, la política monetaria; pero sí se regulan cada vez más de forma común algunos aspectos o áreas concretas de estas políticas (9).

---

(7) Véase REQUEJO (1999).

(8) Véase CUADRO nº 2, donde aparecen recogidas las principales políticas con respecto a las cuales la Unión pasa a tener responsabilidades al pasar de un Tratado a otro.

(9) Nos parece importante señalar que las decisiones adoptadas por la Unión son fundamentalmente legislativas y de regulación, y que no existe correspondencia entre las competencias asignadas a la Unión y el presupuesto de la misma, puesto que mientras el presupuesto comunitario de gasto va destinado casi íntegramente a transferencias, la capacidad de decisión de la Unión se manifiesta, sobre todo, a través de la elaboración de reglamentos con importantes implicaciones económicas en los países miembros (RUIZ-HUERTA y GIMÉNEZ, 1990)

CUADRO n° 2  
Las competencias asumidas por la Unión Europea

Tratados	Principales competencias ampliadas por cada tratado <sup>(1)</sup>	Principales competencias que cada tratado le atribuye a la Unión y sobre las que la Unión no tenía responsabilidad en el tratado precedente <sup>(2)</sup>
<b>Tratado de la CECA (1951)</b>		Política Energética. Ámbito del Carbón y del Acero.
<b>Tratado EURATOM (1957)</b>		Política Energética. Ámbito de la energía nuclear.
<b>Tratado de la CEE (1957)</b>		Creación de una Unión Aduanera. Formación de un Mercado Común. <b>Política Comercial Común</b> <sup>(3)</sup> . <b>Política Agrícola Común</b> (Política de la Pesca). Política de Transportes. Política Social. <b>Política de la Competencia.</b>
<b>Acta Única Europea (1987)</b>	Política Social (protección de la Seguridad e Higiene en el Trabajo).	Política Regional (alusión expresa). Política de Investigación y Desarrollo. Política de Medio Ambiente. Cooperación Política Europea.
<b>Tratado de Maastricht (1992)</b>	Política de la Competencia. Política Social. Política Regional. Política de Investigación y Desarrollo. Política de Medio Ambiente.	<b>Política Monetaria Común</b> (3ª etapa UEM). Creación de redes transeuropeas. Política de visados. Cultura. Salud Pública. Protección de los consumidores. Política Educativa. Política de Cooperación al Desarrollo. Política Industrial. Reconocimiento de una verdadera ciudadanía. Política Exterior y de Seguridad Común. Política Interior y de Justicia.
<b>Tratado de Amsterdam (1997)</b>	Derechos de los ciudadanos. Política Exterior y de Seguridad Común. Política Interior y de Justicia.	Política de Empleo.

<sup>(1)</sup> En los textos de los Tratados se expresan los términos en los cuales se amplían determinadas competencias o políticas de unos tratados a otros (Tratado Unión Europea, 1992; Tratado de Amsterdam, 1997).

<sup>(2)</sup> Para una información más detallada sobre el origen y desarrollo de cada una de estas políticas, léase: Barea (1988), Romero y Rodero (1993), Tamames (1996) y Fernández (1997). Restringiéndonos al ámbito de la política regional, destacamos, Cuadrado (1992), y en el campo de la política agrícola común, Lamo de Espinosa (1998) entre otros.

<sup>(3)</sup> Las competencias que figuran en negrita nos indican la existencia de una única política común para todos los Estados Miembros.

Para clarificar cuál ha sido el criterio que se ha seguido a la hora de guiar el proceso de atribución de competencias a la Unión Europea desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Amsterdam, hemos de indicar, en primer lugar, que existen, al menos teóricamente, dos tipos de competencias: competencias exclusivas de la Unión y competencias compartidas entre esta y los Estados Miembros.

Los poderes constituyentes o autores de los Tratados han sido los encargados de determinar, aunque de forma bastante amplia, las competencias exclusivas de la Unión: «... son aquellas que se han constituido en torno a las cuatro libertades fundamentales, aduanas y política comercial, política de competencia, agricultura, pesca, mercado interior y política monetaria» (Grupo Tindemans, 1996).

Con respecto a las denominadas competencias «compartidas» entre la Unión y los Estados miembros es el principio de subsidiariedad el que regula el ejercicio de las mismas. El principio de subsidiariedad aplicado al ámbito comunitario, queda implícito ya en el Tratado de Roma, aunque su definición más precisa figura en el artículo 3B –párrafo 2º– del Tratado de Maastricht:

«En los ámbitos que no sean de *su competencia exclusiva*, la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera *suficiente* por los Estados Miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, a nivel comunitario» (subrayado propio).

Dos problemas en cuanto a la interpretación del principio de subsidiariedad encontramos, al menos, al analizar esta definición:

El primero de ellos, hace referencia a la no delimitación y enumeración expresa de cuáles son exactamente las competencias compartidas, es decir, cuáles son las competencias a las que se les aplica el principio de subsidiariedad.

El segundo, no menos importante, hace alusión a la ambigüedad que puede presentarse al tratar de determinar, en virtud de este principio y atendiendo a los términos en los que se define en el Tratado de Maastricht, de qué materias es responsable la Unión y de qué materias son los Estados Miembros, puesto que el término «suficiente» no es demasiado explícito. Según se expresa en los Tratados (Comisión, 1992), las pruebas que se realizan para demostrar que un Estado Miembro no puede alcanzar de manera suficiente los objetivos de la acción pretendida son las de la eficacia comparativa (existencia de medios a disposición de los Estados: legislación nacional, regional o local y disponibilidad financiera) y la prueba del valor añadido (eficacia de la no acción comunitaria o coste de la no acción por parte de la Unión).



No obstante, a nuestro juicio, es importante señalar, que raramente son los criterios económicos los que priman en las decisiones tomadas (10), y que, en última instancia, la atribución de competencias a la Unión o a los Estados depende de lo que decidan estos últimos –concretamente de la votación de sus representantes en las distintas instituciones comunes–. Las opiniones o puntos de vista que generan decisiones pueden diferir de unos países a otros, dentro de un mismo país entre interlocutores de distintos niveles de gobierno, y en general, de un momento del tiempo a otro.

Por tanto, existen razones para afirmar que el criterio que rige el reparto de competencias entre la Unión y los Estados Miembros no está claramente definido y que, no sólo es necesaria una mayor especificación del mismo, así como un cumplimiento más riguroso, en la línea apuntada en la Conferencia Intergubernamental de 1996 (11), sino también que no olvidemos la conveniencia de introducir criterios económicos (ej: prueba del valor añadido) en dicha atribución competencial.

#### **IV. ¿Más responsabilidad para Europa? El déficit democrático**

A medida que el proceso de integración europeo avanza, la Unión tiene que asumir cada vez más responsabilidades, sea cual sea el modelo político final que vaya a constituirse, porque las instituciones únicas pasan a desempeñar un mayor número de funciones, y por tanto, aumenta su capacidad potencial para tomar decisiones.

Con respecto al modelo político hacia el cual camina la Unión, aunque hay voces que afirman que no se puede hablar de un modelo político en sentido estricto, sino que la Unión es y seguirá siendo un modelo en formación, ni exclusivamente político ni exclusivamente económico, tradicionalmente se ha hablado de una Europa con vocación federal. De hecho, distintos autores han estudiado y

---

(10) Es decir, raramente se realiza la prueba del valor añadido (estudio del coste de la inacción comunitaria) con respecto a una determinada política para comprobar si procede que la asuma la Unión Europea o cada Estado Miembro.

(11) Aunque la Conferencia Intergubernamental (CIG) 1996/1997 no contribuye de forma significativa al desarrollo del principio de subsidiariedad, pese a sus pretensiones iniciales, en ella se pone de manifiesto el deseo por parte de los Estados Miembros de una aplicación y un cumplimiento más estricto del mismo (TASK-FORCE, 1996).

analizado la posibilidad de extrapolar de forma más o menos exitosa la experiencia de determinados Estados federales a la Unión Europea. Así Spahn (1993) intenta aplicar la experiencia del modelo alemán, apoyándose en la importancia que el principio de subsidiariedad tiene en su dinámica operativa, al igual que en el caso europeo. Courchene (1993) estudia el modelo canadiense, tratando de encontrar similitudes entre él y la Unión Europea. El respeto por el principio de subsidiariedad que destaca de la experiencia canadiense, le hace pensar que es imprescindible articular una Europa en la que este principio sea el «eje» en torno al cual gire la atribución de competencias entre distintos niveles de gobierno. Y, Moesen (1993) realiza un estudio económico sobre el proceso de formación de un incipiente estado federal en Bélgica y plantea la posibilidad de aplicar las mismas reglas de construcción y organización de este proceso a la Unión Europea.

En los últimos tiempos, y sin descartar la oportunidad de que la Unión Europea camine hacia un estado federal en sentido estricto, las diferencias interestatales e intraestatales que hay en el seno de la Unión, hacen que se abogue por la implantación de una confederación o federación que sea capaz de integrar, lo mejor posible, las asimetrías existentes entre los Estados Miembros y en los Estados Miembros. En esta línea, el trabajo de Schneider (1993) examina el modelo suizo y llega a la conclusión de que es el que mejor puede aplicarse al proceso de integración europeo, sobre todo porque el sistema suizo integra bastante bien las diferencias culturales existentes en su interior –área de habla francesa, italiana y alemana– y esto debe ser contemplado por la Unión y sus diferentes Estados Miembros si se quiere conseguir una plena integración en el futuro.

En última instancia, incluso se apuesta desde algunos sectores más atrevidos, (Requejo, 1999) por el establecimiento de acuerdos confederales o federales en función del ámbito que se desee regular. Así, por ejemplo, en lo que respecta a política monetaria se admite que la asuma una entidad supranacional que bien puede ser una federación; y en cuanto a política cultural, se discute la conveniencia de establecer acuerdos confederales entre los Estados de la Unión.

Volviendo al interrogante de partida, y sin perder de vista que el objetivo de este punto es reflexionar sobre si los Estados Miembros desean que Europa aumente el número de responsabilidades asumidas, hemos de apuntar, como se ha expresado al comienzo de este epígrafe, que si se apuesta por un avance en el proceso de integración europeo, como así ha sido hasta ahora, se está apostando igualmente por una mayor responsabilidad para Europa, porque determinadas

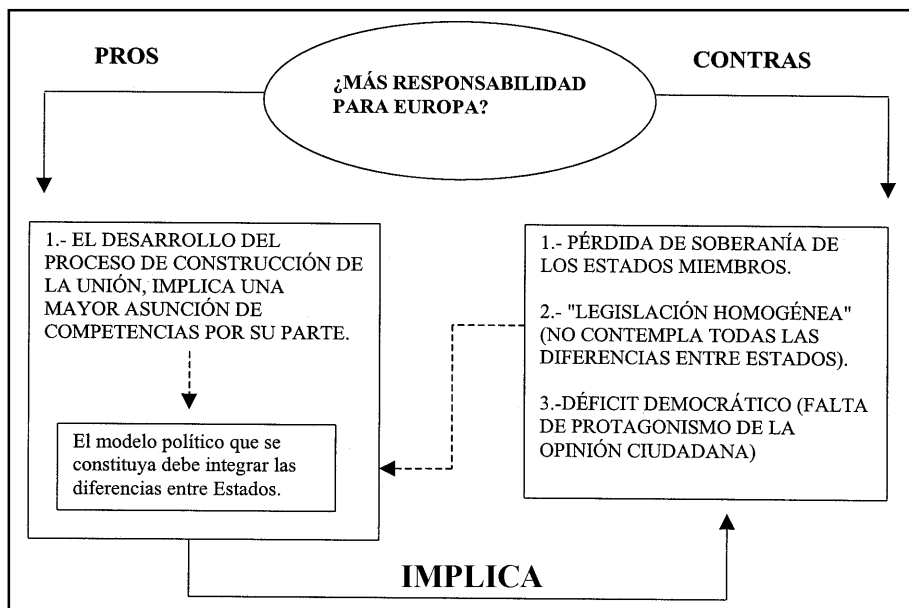
competencias que, hasta el momento, recaían en los Estados Miembros pasan a ser desempeñadas por las instituciones únicas (12). Lo que sucede es que, si la Unión Europea asume cada vez más competencias, es decir, incrementa su capacidad potencial de decisión, los Estados ven mermada la capacidad para tomar decisiones en dichas áreas, y esto puede implicar una pérdida de soberanía para los mismos, e incluso generar una cierta disconformidad en su seno. Por otra parte, si las decisiones que afectan a los Estados pasan a estar centralizadas a nivel de la Unión, es posible que, al menos en determinados aspectos, se legisle o se actúe de forma demasiado homogénea, y no se tengan en cuenta las diferencias existentes entre dichos Estados, lo que podría ocasionar, de nuevo, cierto malestar dentro de ellos. Además, hay que tener presente que no sólo nos encontramos con diferencias interestatales en la Unión Europea, sino que cada Estado Miembro alberga en su interior mayor o menor diversidad cultural, y que por tanto, es importante tener en cuenta también la opinión de los ciudadanos de cada Estado. Si cada vez más decisiones se toman lejos de los ciudadanos –son las instituciones de la Unión las que las adoptan–, estos pueden llegar a pensar que numerosas normas que rigen sus vidas se elaboran al margen de ellos. Este hecho, unido al tradicional escaso control parlamentario al que han estado sujetas las decisiones en la Unión (13), ha llevado a un gran número de europeos a creer que la Unión Europea carece de transparencia y democracia. A esta falta de transparencia y democracia por parte de las instituciones comunitarias se la ha denominado «déficit democrático».

---

(12) Véase CUADRO nº 3.

(13) No podemos olvidar que el Tratado de Maastricht incorporó el procedimiento de codecisión, según el cual el Parlamento Europeo debe aprobar la legislación de la Unión Europea. Este hecho le ha dado un mayor protagonismo a los ciudadanos en las decisiones adoptadas por las instituciones comunes. Para una información más completa, véase GRUPO TINDEMANS (1996).

CUADRO nº 3  
La responsabilidad de la Unión Europea



Fuente: *Elaboración propia.*

La pérdida de soberanía por parte de los Estados Miembros, una legislación quizá demasiado homogénea dada la diversidad existente en la Unión Europea, y el problema del déficit democrático, han dado lugar a que algunos Estados Miembros, pese a los acuerdos formalmente adoptados, se pronuncien, en ciertas ocasiones y para aspectos concretos, a favor de una menor responsabilidad para Europa. Así, en la Conferencia Intergubernamental de 1996–1997 que condujo al Tratado de Amsterdam, Dinamarca expresó su deseo de reducir la capacidad de decisión de la Unión con respecto a las materias de salud, cultura y educación –materias que introducía novedosamente el Tratado de Maastricht– (Task–Force, 1996).

Haciendo especial hincapié en el déficit democrático, nos gustaría destacar aquí la relación que existe entre el hecho de que la sociedad se sienta dissociada de las decisiones que se toman con respecto a ella y, por tanto, pierda el interés por los órganos encargados de adoptarlas, y el nivel de participación de los ciudadanos en

las elecciones europeas.

Si representamos el porcentaje de cambio en la participación en las elecciones al parlamento europeo durante las cinco últimas convocatorias, podemos observar que hasta 1994 disminuye progresivamente. En las pasadas elecciones de junio de 1999 la participación ha aumentado en seis puntos porcentuales, y aún así se ha situado en el 51% (14). Este baja concurrencia podría deberse sobre todo, como hemos expresado previamente, al escaso interés que tienen los comicios europeos para los ciudadanos de la Unión (15), los cuales siguen viéndolos, pese a los esfuerzos realizados por las instituciones comunitarias, con escasa aplicación práctica y dudosa plasmación presupuestaria (16).

Con el objeto de intentar modificar esta visión, el Tratado de Amsterdam le concede una importancia fundamental a los ciudadanos, y trata de fomentar el acercamiento entre los mismos y las instituciones de la Unión. Para ello, se aboga por una mayor transparencia y democracia en el funcionamiento de dichas instituciones, así como por una clarificación del criterio de atribución de competencias.

Estas medidas, plasmadas en el Tratado de Amsterdam y gestadas desde tiempo atrás, no sólo contribuyen a la muy posible reducción del déficit democrático, sino que llevan aparejado un nuevo planteamiento en el debate sobre la atribución de competencias a la Unión Europea.

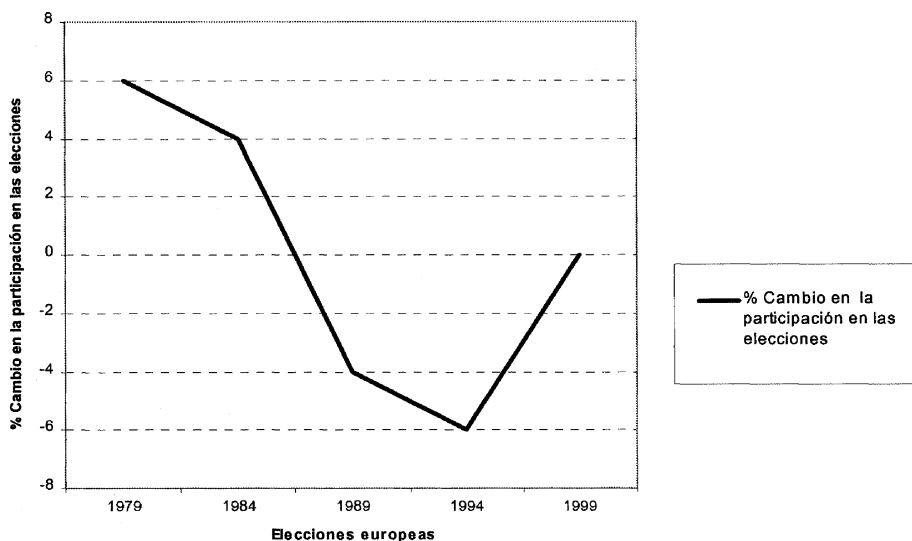
---

(14) Véase WERT (1999)

(15) Otras causas apuntan al denominado voto de castigo hacia los gobiernos nacionales, que hace que acudan a las urnas sólo los ciudadanos que quieren manifestar su descontento con los gobiernos de su país.

(16) En las elecciones al parlamento europeo de junio de 1999, la abstención se ha reducido en España, Grecia y Portugal, precisamente los países que se ven más beneficiados por los flujos redistributivos de la Unión Europea.

**GRÁFICO n° 1**  
**Participación en las elecciones al Parlamento Europeo**



Fuente: *The Philip Morris Institute (1995) y elaboración propia.*

## V. Conclusiones y consideraciones finales

En este artículo se pretendía reflexionar sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión. Los ejes o puntos centrales en torno a los cuales ha girado fundamentalmente la reflexión son tres: el contexto de descentralización del Sector Público en el que se desarrollan los países que integran la Unión, el criterio de atribución de competencias o responsabilidades a las instituciones comunitarias y, el descontento que genera en los Estados Miembros una entidad supranacional que asume cada vez más competencias pese a la consecuencias que esta mayor atribución competencial puede implicar.

En cuanto a la descentralización del Sector Público, podemos señalar que en la mayor parte de los Estados Miembros se ha producido, en las dos últimas décadas, una descentralización de los gastos y de los ingresos destinados a financiarlos (de los primeros en mayor medida). Esta descentralización ha dado lugar a la existencia de distintos niveles de gobierno con capacidad para tomar

decisiones dentro de un gran número de países, lo que lleva aparejado la necesidad de tener en cuenta una pluralidad de intereses para llegar a alcanzar decisiones consensuadas.

En lo que se refiere al criterio de atribución de competencias, el principio de subsidiariedad es el que regula el ejercicio de las competencias compartidas. No obstante, el hecho de que en el artículo 3B del Tratado de Maastricht no esté definido con claridad a qué competencias se aplica y cuándo se ha de aplicar, invita no sólo a una mayor especificación del mismo en ambos sentidos, sino también a la conveniencia de introducir criterios económicos en dicha atribución de competencias.

Finalmente, nos gustaría apuntar que el desarrollo del proceso de integración europea lleva indisolublemente asociado un aumento de responsabilidades por parte de las instituciones comunes. Al pasar a la Unión competencias que antes recaían en los Estados, estos no sólo sienten cierta pérdida de soberanía, sino también, que las decisiones se toman posiblemente sin contemplar todo el amplio abanico de diferencias que existen entre los Estados y además, lejos de sus ciudadanos. Estas sensaciones, intrínsecamente asociadas al avance en el proceso de integración, llevan a algunos Estados a mostrarse más o menos reacios en cuanto a la asunción de determinadas políticas o áreas de políticas por parte de la Unión, convirtiendo así las consecuencias asociadas al aumento de responsabilidades en los principales escollos para el avance de dicho proceso. Si a las diferencias interestatales unimos la heterogeneidad que existe en el seno de un buen número de Estados de la Unión (más acusada que la que encontramos en la inmensa mayoría de los países federales), no es de extrañar que a la hora de vislumbrar el modelo político hacia el cual se dirige Europa, pensemos en la idoneidad de implantar un tipo de federación que sea capaz de integrar las asimetrías nacionales.

## VI. Referencias bibliográficas

- BAREA, M.T. (1988): *La Comunidad Europea*. Servicio de Publicaciones Facultad CC. Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid.
- CASTELLS, A. (1988): «El proceso de descentralización del Sector Público en España», *Hacienda Pública Española*, nº 110/111.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Boletín de la Comunidades Europeas*, 10.
- COMUNIDADES EUROPEAS (1997): *El Tratado de Amsterdam*, dirección: <http://ue.eu.int/Amsterdam/es/amsteroc/es/treaty/treaty.htm>
- COURCHENE, T.J. (1993): «Reflections on Canadian federalism: are there implications for European economic and monetary union?», *European Economy: The economics of community public finance*, nº 5 .
- COSTELLO, D. (1993): «Community public finance in the perspective of EMU: Assignment rules, the status of the budget constraint and young fiscal federalism in Belgium», *European Economy: The economics of community public finance*, nº 5.
- CUADRADO ROURA, J.R. et al. (1992): «Política regional comunitaria: ventajas e implicaciones para España», *Economistas*, 66/67.
- FERNÁNDEZ, A. (1997): *Manual de Economía y Política de la Unión Europea*. Madrid, Trotta.
- FIES (1996): «Anexo Estadístico. Años 1975 a 1995», *Papeles de Economía Española*, nº 68.
- LAMO DE ESPINOSA, J. (1998): *La nueva política agraria de la Unión Europea*. Madrid, Encuentro.
- MOESEN, W.A. (1993): «Community public finance in the perspective of EMU: Assignment rules, the status of the budget constraint and young fiscal federalism in Belgium», *European Economy: The economics of community public finance*, nº 5.
- MURILLO (1999): «Grado de centralización fiscal en los países de la Unión Europea: un análisis comparado», *Comunicación en el VI Congreso de Economía Pública (Oviedo)*, 5–7 febrero.
- OCDE (1997): *Statistiques revenues*, pág. 47–58.
- REQUEJO, F. (1998): «Federalismo: sí, pero ¿para qué?», *El País*, 22 julio.
- ROMERO RODRÍGUEZ, J.J. y RODERO FRANGANILLO, A. (1993): *España en la CEE*:



- del Acta Única al Tratado de Maastricht*. Córdoba, Publicaciones ETEA.
- RUIZ-HUERTA, J. y GIMÉNEZ, A. (1990): «Índices de descentralización y distribución de la capacidad de decisión: una aplicación al caso español». *Papeles de Trabajo* 10/90 Noviembre. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SCHNEIDER, F. (1993): «The federal and fiscal structures of representative and direct democracies as models for a European federal union: some ideas using the public-choice approach», *European Economy: The economics of community public finance*, nº 5.
- SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Tratado de la Unión Europea* (TUE, textos consolidados de los Tratados Comunitarios), Madrid.
- SPAHN, B. (1993): «The design of federal fiscal constitutions in theory and in practice», *European Economy: The economics of community public finance*, nº 5.
- TAMAMES, R. (1996): *La Unión Europea*. Madrid, Alianza Editorial. 3ª edición.
- TASK-FORCE (1996): *Fiche thématique n°19 sur la subsidiarité et la repartition des compétences* (8ª puesta al día).
- THE PHILIP MORRIS INSTITUTE (1995): *¿Cómo pueden los electores de la UE hacer oír su voz?*. PMI.
- TINDEMANS (grupo) (1996): *Europa: usted elige*. Madrid-Barcelona-Méjico, Mundi-Prensa.
- VINER, J. (1966): *Comercio internacional y desarrollo económico*. Madrid, Tecnos, S.A.
- WERT, J.I. (1999): «El juego más divertido», *El País*, 20 junio.