

Parecer do Comité das Regiões sobre a «Recomendação do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre a Carta europeia da autonomia regional»

(2001/C 144/02)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Tendo em conta a Recomendação 34 (1997, 4.^a sessão) do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre o projecto de Carta Europeia da Autonomia Regional;

Tendo em conta a declaração da Assembleia das Regiões da Europa sobre o regionalismo na Europa, aprovada em Dezembro de 1996;

Tendo em conta as resoluções da Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre os problemas do regionalismo na Europa (n.º 67, 1970) e sobre as instituições regionais na Europa (n.º 117, 1980);

Tendo em conta a resolução sobre a política regional comunitária e o papel das regiões adoptada pelo Parlamento Europeu em 18 de Novembro de 1988;

Tendo em conta o seu parecer intitulado «Para uma nova cultura da subsidiariedade — Apelo do Comité das Regiões» (CdR 302/98 fin)⁽¹⁾;

Tendo em conta a sua resolução sobre o Ano Europeu da Democracia Local e Regional (CdR 55/96 fin) e o seu estudo sobre a Democracia Local e Regional na União Europeia (CdR 222/98 fin);

Tendo em conta o seu parecer complementar sobre «A aplicação do Princípio da Subsidiariedade na União Europeia» (CdR 284/94, de 5 de Abril de 1995);

Tendo em conta o seu estudo sobre o governo regional e local na União Europeia, de Julho de 1996;

Tendo em conta a declaração de Oulu sobre boa governação na Europa de hoje, adoptada pelo Conselho dos Municípios e Regiões da Europa em 17 de Junho de 2000;

Tendo em conta a decisão da sua Mesa de 15 de Fevereiro de 2000, em conformidade com o n.º 5 do artigo 265.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, de emitir um parecer sobre a matéria e incumbir da sua elaboração a Comissão de Assuntos Institucionais;

Tendo em conta o parecer adoptado pela Comissão de Assuntos Institucionais em 27 de Outubro de 2000 (CdR 39/2000 rev. 2) (relatores: R. Koivisto, FIN/PSE e J. Muñoa Ganuza, E/AE),

adoptou por unanimidade, na 36.^a reunião plenária de 13 e 14 de Dezembro de 2000 (sessão de 13 de Dezembro), o seguinte parecer.

1. A posição do Comité das Regiões sobre a Carta Europeia da Autonomia Regional

mos, poderes ou formas de exercer tais competências relativamente ao exterior, meios financeiros e organização própria e, por fim, defesa da autonomia.

Mais concretamente, no atinente à Carta da Autonomia Regional, o CR formula as seguintes observações:

1.1. Qualquer declaração sobre a autonomia regional deve incluir quatro pontos fundamentais: competências dos organis-

1.2. A Carta da Autonomia Regional deve cumprir os requisitos citados, efectuando um exame atento de cada um deles.

1.3. O projecto de Carta Europeia parte das necessárias bases jurídicas da autonomia regional; a este propósito, o Comité é de opinião que essa autonomia deve ser reconhecida, se tal for exequível, na Constituição.

⁽¹⁾ JO C 198 de 14.7.1999, p. 73.

1.4. Por outra parte, o projecto de Carta justamente considera que a autonomia deve ser concretizada por normas de nível suficientemente elevado, como uma Constituição, Estatuto, Lei ou direito internacional. Em todo o caso, se a autonomia for reconhecida por Lei, impõe-se um procedimento especial para a sua adopção.

1.5. A definição da autonomia regional significa o reconhecimento de um escalão intermédio entre o nacional e o local. Cabe às autoridades nacionais determinar a repartição de competências de decisão entre as instâncias de poder nacionais, regionais e locais, em conformidade com uma lógica democrática e com o princípio da subsidiariedade.

1.6. As competências próprias das pessoas colectivas regionais constituem um dos princípios fundamentais da sua configuração e o seu alcance revela, embora não seja o único indicador, o grau de desenvolvimento da autonomia regional. Neste sentido, o projecto de Carta tem interesse, porque define diferentes conceitos em relação com as competências. Assim, define os conceitos de competências próprias, de competências delegadas e de interesse regional, como interesse superior — ou diferente — do que se entende como competência regional em sentido estrito.

1.7. Esta noção de interesse regional é muito importante na perspectiva da autonomia regional, já que frequentemente as competências de outras instâncias podem ter grande importância para a região envolvida. Por isso, a região não deverá limitar-se ao exercício das suas competências, mas participar também nas questões em que tem interesse. Esta participação deve fazer-se respeitando a ordem jurídica aplicável.

1.8. Por sua vez, as regiões devem exercer as suas competências de maneira democrática, a favor dos cidadãos e das cidadãs, e de forma razoável, em conformidade com a exigência da solidariedade internacional. A solidariedade torna-se assim num elemento destacado do direito à autonomia.

1.9. As regiões estabelecem relações com as pessoas colectivas locais e com outras regiões, tanto dentro como fora das fronteiras nacionais, colocando-se assim no contexto de uma tipologia das relações denominada «relações transfronteiriças».

1.10. Ao mesmo tempo, o exercício destas competências significa que as regiões podem participar nos órgãos do Estado onde se adoptam decisões que as afectam e, nesta fase de internacionalização da actividade política, o poder das regiões

deve manifestar-se também no contexto dos assuntos europeus e internacionais, dando às regiões a possibilidade de participar na adopção de tratados internacionais ou nos organismos europeus onde são adoptadas resoluções que afectam os seus interesses ou competências.

1.11. O reconhecimento da autonomia regional não deve fazer esquecer o reconhecimento da autonomia de outras entidades públicas, especialmente a nível local. Lembra-se que é mediante a Carta da Autonomia Local que o Conselho da Europa se tem interessado pela autonomia local. É a consequência lógica do princípio da subsidiariedade, o qual se deve aplicar às relações entre a União Europeia, os Estados, as regiões e os poderes locais.

1.12. O projecto de Carta passa em seguida a estabelecer uma série de princípios relativos aos meios e à organização da região, sublinhando que ela deve ser dotada de poder de auto-organização, tal como acontece com todas as instâncias que têm poder autónomo. Em virtude desse poder de auto-organização, a região deve ter a sua própria administração regional, cujas decisões se baseiam nos direitos dos cidadãos, através de uma assembleia representativa e de um órgão executivo, que devem ter, em todo o caso, legitimidade democrática.

1.13. As administrações regionais devem, além disso, dispor de recursos financeiros próprios e ser suficientemente independentes da administração central na forma como empregam os seus recursos, para poderem pôr em prática políticas diferenciadas das nacionais sem estarem dependentes de instruções da administração central. Da mesma forma, as regiões devem poder dispor de pessoal próprio, que lhes permita pôr em prática as suas políticas.

1.14. Estas ideias estão suficientemente expressas na Carta da Autonomia Regional. A Carta afirma claramente que o financiamento das instâncias regionais deve ser um financiamento diversificado e evolutivo, ligado ao custo real do exercício das competências e conforme ao desenvolvimento económico.

1.15. A autonomia financeira deve ser também acompanhada pela solidariedade e não exclui a possibilidade de transferências do Estado para as regiões, embora nesta hipótese se defenda a existência de um sistema que garanta a autonomia da região na execução da sua despesa, sem que a transferência possa ser afectada a uma finalidade determinada.

1.16. O financiamento da autonomia regional entende-se como um modelo, em que as fontes de recursos económicos são os rendimentos fiscais próprios da região — entrando nesta categoria também as majorações efectuadas sobre os impostos próprios de outras administrações — e a possibilidade de recorrer ao mercado de capitais e, por consequência, ao endividamento para a obtenção de financiamento. Vê-se assim toda a importância da procura de eficácia na gestão das fontes de financiamento, bem como da actuação coordenada com as demais administrações.

1.17. Este último aspecto do projecto de Carta parece também especialmente interessante pela «juridificação» que induz nas relações entre as regiões e o Estado. Isto significa que os controlos a operar relativamente às regiões são de natureza jurídica. Da mesma forma, a região defenderá as suas competências através de procedimentos instruídos perante os Tribunais.

1.18. A carta expressa uma posição muito clara sobre a redefinição dos limites geográficos das regiões.

1.19. Depois de ter consultado os delegados dos Estados-Membros do Conselho da Europa, o Comité Director de Democracia Regional concluiu que, sob um ponto de vista técnico, era juridicamente possível elaborar um instrumento jurídico sobre a autonomia regional.

1.20. Assim, os delegados dos ministros dos Estados-Membros cometeram a um comité de redacção a elaboração de um instrumento jurídico sobre a autonomia regional até 31 de Dezembro de 2001.

1.21. Neste sentido, o Comité das Regiões apoia totalmente a proposta do Congresso dos Poderes Locais e Regionais (CPLRE) de optar por uma Convenção, que, neste contexto, seria o instrumento jurídico mais adequado para garantir a autonomia regional.

1.22. Esta Convenção, tal como frisou o CPLRE, poderia ser flexível e proporcionar, para além de um tronco comum, várias opções com o fim de ter melhor em conta a diversidade regional existente nos Estados-Membros.

1.23. Por todo o exposto, o Comité das Regiões insta os Estados-Membros da União Europeia a pronunciarem-se favoravelmente sobre esta opção.

2. As recomendações do Comité das Regiões sobre a Carta Europeia da Autonomia Regional

2.1. A autonomia regional na Europa deve responder aos princípios de democracia e eficácia e, para tal, deverá evoluir em função da conjuntura política da União e dos Estados-Membros.

2.2. A construção europeia deve realizar-se com base nos Estados-Membros, tendo em conta as diferentes pessoas colectivas autónomas que os integram, o que contribuirá para dar maior legitimidade ao seu funcionamento e a aproximar do cidadão, assegurando desta forma uma maior transparência e um maior respeito da democracia.

2.3. O princípio da subsidiariedade, reconhecido no Tratado da União, convida a preservar e a reforçar as competências dos diferentes níveis de poder, para que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos. A Comunidade deve exercer as suas competências apenas quando os objectivos de uma medida não possam ser suficientemente alcançados a nível nacional ou regional. Esta interpretação do princípio deve, pois, constituir um dos pilares principais de todo o processo de integração da União Europeia.

2.4. Recentemente, na maioria dos países europeus, surgiram movimentos em favor da regionalização, o que se reflectiu, em função das tradições constitucionais de cada Estado, na criação de regiões ou numa maior autonomia das existentes. Desta forma, o princípio da autonomia regional está a consolidar-se e deve ser o princípio inspirador da União, no respeito da democracia e na via de perseguir uma maior integração.

2.5. O Conselho da Europa está a adquirir cada vez maior relevância política e as convenções e resoluções nele adoptadas, que se inspiram nos princípios directores da democracia, têm especial interesse ao serem aplicadas a Estados que passam por processos de mutação política muito profunda, como neste momento está a acontecer na Europa.

2.6. Tal como foi assinalado, o princípio de autonomia regional constitui um elemento de legitimação das democracias modernas, pelo que o Comité felicita o Conselho da Europa pela elaboração da Carta da Autonomia Regional, que é de grande utilidade para o desenvolvimento das regiões.

2.7. O CR congratula-se por a Carta da Autonomia Regional definir as matérias fundamentais que recaem no âmbito de competências da região. Quer também insistir na necessidade de consignar estes aspectos numa norma jurídica de nível suficientemente elevado.

2.8. Na opinião do Comité, o projecto de Carta descreve muito acertadamente os diversos tipos de competências da região, bem como o conceito de interesse regional. O exercício destes poderes deve ser acompanhado por um sistema de financiamento próprio, que tenha em conta a autonomia financeira e o princípio de solidariedade entre os territórios de um mesmo Estado.

2.9. Neste contexto, é de particular importância o poder de auto-organização da região, tal como a defesa da autonomia regional através de procedimentos instruídos perante os Tribunais.

2.10. O Comité das Regiões reconhece a importância da autonomia dos poderes locais, que também foi objecto de exame no Conselho da Europa, dando lugar à adopção da Carta da Autonomia Local. Esta Carta tem sido, nos últimos quinze anos, extremamente importante para a democracia local na Europa e, sobretudo nos últimos anos, para a construção das novas democracias da Europa Central e Oriental. Constitui, além disso, um ponto de partida para a adopção, no âmbito da CNUEH (Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos), de uma carta de autonomia à escala mundial.

2.11. O CR congratula-se por, de acordo com o projecto de Carta, as regiões poderem participar nos órgãos do Estado em que se adoptam decisões que as afectam.

2.12. O CR congratula-se por o projecto de Carta reconhecer o direito das regiões a participar em organismos europeus onde se adoptem resoluções que afectam os interesses ou competências de uma região, bem como na adopção de Tratados internacionais.

2.13. O Comité considera essencial que a futura Carta de Autonomia Regional tenha em conta a grande variedade de organizações da autonomia regional.

2.14. O CR convida os Estados-Membros a aprovarem o mais brevemente possível o projecto de Carta da Autonomia Regional.

2.15. O Comité insta também os Estados-Membros a que convertam o projecto de Carta numa Convenção.

2.16. O CR manifesta o seu desejo de se tornar, o mais brevemente possível, uma instituição europeia, para que o poder local e regional possa efectivamente promover os seus interesses na União.

2.17. Por fim, o CR concorda com o conteúdo do projecto de Carta da Autonomia Regional, embora a considere um ponto de partida para um maior reconhecimento e desenvolvimento dos poderes das regiões. Convida os Estados-Membros a continuarem a avançar nesta via, para o bem das regiões, dos Estados, da União e, em definitivo, dos cidadãos europeus.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2000.

O Presidente
do Comité das Regiões
Jos CHABERT
