

# COMUNITATS AUTÒNOMES I UNIÓ EUROPEA

Iñaki Lasagabaster Herrarte

Catedràtic de dret administratiu

## I. Introducció

La ratificació del Tractat de la Unió Europea ha provocat un debat important de l'opinió pública i, com a part d'aquesta, també en el camp jurídic, després que la política europea ha passat quasi desapercebuda en tots els àmbits polítics. Aquest fenomen també és compartit per la política internacional. El Tractat de la Unió Europea ha produït un despertar notable, en allò que ara interessa, de la doctrina jurídica i ha provocat el pronunciament de les més altes instàncies jurisdiccionals dels estats membres.

Els pronunciaments dels òrgans jurisdiccionals estatals han posat de manifest la gran perdurabilitat dels principis característics de la teoria descriptiva de l'estat.<sup>1</sup> El terme sobirania torna a ocupar de forma expressa un lloc central en la reflexió jurídica. El Consell Constitucional francès ha assenyalat que, amb tota claredat, la ratificació del Tractat de la Unió Europea requereix una modificació de la Constitució. El Tribunal Constitucional alemany ha establert els requisits necessaris perquè la República Federal pugui formar part de la Unió. El Tribunal Constitucional espanyol ha considerat que la Constitució espanyola de 1978 necessita una reforma per tal de poder ratificar-se de manera vàlida el Tractat de la Unió Europea. Altres estats, que donen una menor transcendència a l'element jurídic-constitucional, han posat seriosos obstacles polítics a la ratificació del Tractat. El motiu que sorgeix en tots aquests casos és sempre el mateix: el Tractat de la Unió Europea constitueix un punt d'inflexió en l'evolució política europea, i posa en qüestió la pròpia estructura política estatal i algunes de les seves funcions principals. La ciutadania europea, la moneda única, l'exèrcit europeu han estat els components irrenunciables de l'estat, que amb el Tractat de la Unió Europea passen a aquesta nova organització política que sorgeix del Tractat. Vol dir això que s'està posant en qüestió l'estat?

El fet de considerar que l'estat, com a forma d'organització política, estigui desapareixent a conseqüència de l'avançament en la construcció europea no es correspon amb la realitat, encara que, per altra banda, no deixa de ser cert que el seu paper s'està modificant.<sup>2</sup> El sorgiment de la Unió Europea i, en general, l'evolució que està patint en aquest moment la societat internacional, fan necessari reconsiderar la funcionalitat

---

1. Vegeu recentment Perenthaler, Peter, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Springer, Viena i Nova York, 1986.

2. Charpentier, Jean, *La notion d'État à la lumière des transformations de la société internationale*, Universitat del Sarre, Saarbrücken, 1993, pàg. 13 i seg. Jauregi, Gurutz.

d'aquesta estructura política. La pèrdua de funcions de l'estat no vol dir que disminueixi la seva importància com a forma d'organització política. El que es produeix és una modificació de la seva manera d'actuar. L'estat ja no decideix autònomament sobre una sèrie de matèries, sinó que ho fa en el si d'altres organitzacions en què participa, i sotmet el seu poder de decisió exclusiu, fins ara i almenys teòricament, a la voluntat d'òrgans internacionals en els quals participa. La pèrdua de poder no és absoluta sinó que significa una modificació del procediment decisonal, que passa de l'exclusivitat a la compartició. Alhora això implica que en aquesta nova estructura, l'estat ha d'acomodar-se a les noves regles del joc, en les quals hi haurà moments en què prevalen les decisions per unanimitat i en altres per majories de més o menys abast. L'estructura política estatal s'ajusta, per tant, a la nova situació i es modifiquen els seus poders de decisió però sense perdre el seu protagonisme. L'estat continua essent el subjecte legitimador de les estructures internacionals i també de les supranacionals, malgrat les particularitats que aquestes presenten. Des d'aquesta perspectiva no hi ha, per tant, afectació de l'estructura política estatal.

La modificació que s'està produint en les relacions internacionals està tenint un reflex més important en l'estat, com a conseqüència del despertar en l'àmbit internacional i intern dels ens subestats. Fins aquest moment, l'estat era l'únic subjecte actuant en l'àmbit internacional. El seu monopoli s'està posant en qüestió. De la mateixa manera, el procés de formació de l'estat a Europa s'ha caracteritzat per ser imposat, en el qual no hi ha hagut lloc, llevat d'excepcions, per a la integració voluntària. El dogma de la indivisibilitat de la sobirania<sup>3</sup> o de la universalització dels drets dels ciutadans<sup>4</sup> va fer taula rasa de cultures i minories, que van ser totalment ignorades. L'evolució política d'Europa ha provocat que en aquest moment resorgeixi aquest fenomen, que no havia desaparegut del tot, però la seva anàlisi ha canviat totalment de perspectiva, la universalitat ja no justifica la negació radical de les minories. La mobilitat de les persones produeix la multiculturalitat, la qual cosa provoca alhora que aquest debat es plantegi novament. L'estabilitat política europea, a excepció d'alguns estats ex-comunistes com l'ex-Iugoslàvia, ha permès que es replantegi la pròpia existència dels estats de forma pacífica, així ha passat amb Txecoslovàquia. També provoca que es facin plantejaments teòrics referents a la no-necessitat de l'estructura política estatal per a l'existència política dels ens subestats, la qual cosa s'ha anomenat l'«*status* de la regió europea».<sup>5</sup> S'està produint una modificació fàctica, encara que també jurídica, de les formes d'intervenció dels ens subestats en l'activitat internacional. En definitiva, s'està davant d'unes coordenades jurídiques que no han patit grans modificacions i davant d'una realitat que evoluciona a gran velocitat. Aquest desacompassament és voluntari. El dret s'utilitza com a obstacle a un canvi real, que es pretén evitar. Però la reflexió en aquesta qüestió exigeix l'anàlisi del que és i el paper que té cadascun dels que intervenen en el procés. En primer lloc hi ha la Unió Europea, després l'estat i finalment els ens subestats, especialment les comunitats autònomes.

3. Fleiner-Gerster, Thomas, «El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano», a Diversos autors, *El federalismo en Europa*. Hacer, Barcelona, 1993, pàg. 10.

4. Taylor, Charles, «La política del reconocimiento» a Taylor, Ch. i altres, *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*, FCE, Mèxic, 1993, pàg. 43 i seg.

5. Dreze, Jacques, «Regiones de Europa: discusión de un posible *status*», *Ekonomiaz*, 1994, 2, pàg. 245 i seg.

## II. Què és Europa i què serà?

El futur polític de la Unió Europea ha provocat en aquest moment nombrosos pronunciaments de tot tipus, atesa l'evolució que s'ha produït com a conseqüència del Tractat de la Unió, especialment pel que fa a la ciutadania i a la moneda única. El debat ha tornat a incidir en les antigues qüestions relatives a la futura configuració d'Europa. Es parla d'un futur estat federal europeu, de l'elaboració d'una Constitució europea,<sup>6</sup> de la necessitat de trobar una nova legitimació a la Unió, del dèficit democràtic de la Unió, etc. Aquests problemes augmentaran amb l'ampliació de la Unió, si és que es produeix. L'estructura política que es reconegui a la Unió permetrà determinar el lloc que correspon a la resta dels que intervenen en el procés. En aquest moment la Unió Europea té una configuració institucional que remet en molts dels seus components al que estableixen els ordenaments jurídics interns. Les possibilitats d'intervenció dels ens subestats en els òrgans comunitaris es dedueixen de les característiques d'aquests darrers. Els òrgans comunitaris són la Comissió i el Consell, el Parlament i el Tribunal de Justícia. La participació autonòmica en aquests òrgans es produeix parcialment i de manera més o menys condicionada. D'acord amb el Tractat de la Unió Europea la representació de l'estat en el Consell no cal que sigui vehiculada exclusivament a través d'un ministre del Govern central, pot ser-ho per altres òrgans que intervinguin, ja sigui en solitari o juntament amb el representant de l'Administració central.<sup>7</sup> Aquesta forma d'intervenció dependrà en tot cas de la voluntat de l'estat, que és qui resoldrà sobre aquesta qüestió. La intervenció de les comunitats autònomes en el Consell dependrà en tot cas del que consideri el govern de l'estat. La participació en els procediments decisionals en la Comissió és diferent. Tot i que la Comissió té una configuració determinada, els procediments d'adopció de decisions de la Comissió no estan formalitzats, i hi ha una plèiade d'òrgans comunitaris que permeten intervencions de diversa índole i eficàcia. És el que s'anomena comitologia.<sup>8</sup> Les comunitats autònomes poden actuar en aquest marc, encara que sense la transparència deguda i sense garantia per a la defensa dels seus interessos. Els ens subestats que han obert representació a la Comunitat han estat molt nombrosos, les relacions amb la burocràcia de Brussel·les és una activitat ordinària i l'Administració europea, malgrat els seus defectes, ja no resulta una cosa aliena.

El Parlament europeu és l'òrgan amb legitimitat democràtica directa en la Comunitat. Les seves competències són limitades, i no es poden comparar a les d'un Parla-

---

6. Vegeu recentment sobre aquest tema Díez-Picazo, Luis María, «Reflexiones sobre la idea de Constitución europea», a *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, 2, pàg. 533 i seg.; Fernández Esteban, María Luisa, «La noción de Constitución europea en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1994, 40, pàg. 241 i seg.; Ruiz Robledo, Agustín, «Una nota sobre el iter legis en el Proyecto de Constitución de la Unión Europea», a *Noticias de la Unión Europea*, 1995, 120, pàg. 61 i seg.; Lopes-Sabino, Amadeu, «Penser la Constitution de l'Union Européenne», a *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1993, pàg. 362 i seg.

7. És especialment il·lustratiu el procediment previst a la RFA amb la Llei sobre la cooperació entre l'Estat federal i els *Länder* en assumptes de la Unió Europea, que va entrar en vigor l'1 de gener de 1993. En aquesta qüestió sembla manifestar-se excessivament caut Ortega, Andrés, *La razón de Europa*, El País/Aguilar, Madrid, 1994, pàg. 80-81.

8. Els comitès poden dependre del Consell o de la Comissió. Aquests estan regulats en la Decisió del Consell de 13 de juliol de 1987 per la qual s'estableixen les modalitats de l'exercici de les competències d'execució atribuïdes a la Comissió (87/373/CEE).

ment pel que fa a l'ordre intern. La normativa reguladora de les eleccions a aquest Parlament és molt escassa, i queda la qüestió de les circumscripcions electorals en la competència de l'estat. La resistència de l'estat a no establir una circumscripció autonòmica fa que no sigui possible una representació que impliqui aquesta legitimitat, especialment quan impedeix l'existència d'una candidatura autonòmica que pugui competir en una circumscripció estatal.<sup>9</sup> La possibilitat d'utilització errònia de les competències estatals en aquesta matèria es manifesta també quan les Corts Generals dicten la normativa electoral per al Parlament europeu i estableixen la incompatibilitat dels parlamentaris autonòmics amb la condició de parlamentari europeu.<sup>10</sup> El Tribunal de Justícia és la institució jurisdiccional comunitària que considera d'una manera excessivament estricta la legitimitat dels ens subestats per tal de recórrer-hi, amb el benentès que aquesta legitimitat no és concebuda com una legitimitat privilegiada, equiparable a la dels estats, sinó ordinària.<sup>11</sup>

El Tractat de la Unió Europea ha regulat per primera vegada un òrgan que té per objectiu satisfer les demandes de participació dels ens subestats: el Comitè de les Regions. El seu recent funcionament no permet fer una valoració de la seva funcionalitat real. En tot cas sí que es pot considerar que la seva configuració és excessivament heterogènia, amb molt poques competències, que ha estat constituït en un moment de transició en la Unió Europea i no és fàcil predir la seva vida futura, tot i que es considera que no serà un òrgan amb un futur brillant. La resta d'òrgans comunitaris no mereixen especial atenció des de la perspectiva d'aquesta anàlisi.

La descripció dels òrgans actuals pot permetre de situar els ens subestats en la Unió Europea. El que es diu del futur de la Unió permetria realitzar una estimació prospectiva. Si Europa es configurés amb una estructura estatal, els ens subestats podrien pretendre una configuració d'aquests nous òrgans estatals que fos capaç de donar-los protagonisme. Aquesta concepció d'Europa com un nou estat sembla difícilment sostenible. No és molt factible que, dit amb les reserves que necessita qualsevol afirmació que es faci en aquest camp, Europa es constitueixi com una estructura política estatal. Els qui pensen així fan una lectura de l'avenir històric excessivament lineal. Europa difícilment es configurarà com un estat, de la mateixa manera que tampoc no trobarà la seva legitimitat en l'existència d'un *populus* europeu, com diria Furet.<sup>12</sup> L'existència d'aquest *populus* es posa de manifest en la dificultat de configuració d'una opinió pública europea, i que alhora és deu a la inexistència d'una societat civil europea, d'uns mitjans de comunicació amb aquest mateix caràcter, de la dificul-

9. Nohlen, Dieter, «Un sistema electoral europeo: la llei electoral europea i el problema de les circumscripcions», a Diversos autors, *La crisis del Estado y Europa*, HAEE/IVAP, Oñati, 1988, pàg. 69 i seg.

10. La regulació de les eleccions es va realitzar a l'Acta relativa a l'elecció dels representants en el Parlament europeu per sufragi universal directe, annexa a la Decisió del Consell 76/787, de 20 de setembre de 1976. Aquesta acta es desenvolupa a la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, els articles 210 i 211 de la qual regulen aquestes qüestions. Vegeu sobre aquest tema la STC 28/1991, de 14 de febrer, i el comentari que en fa Mangas Martín, Araceli, a «La Constitución y la Ley ante el Derecho Comunitario (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional español 28/1991, de 14 de febrero, sobre la Ley orgánica del régimen electoral general y el Acta relativa a las elecciones al Parlamento Europeo)», a *Revista de Instituciones Europeas*, 1991, 2, pàg. 587 i seg.

11. Pellisé de Urquiza, Cristina, «La participación de las entidades territoriales en la justicia comunitaria», a *Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas*, Barcelona, 1994, pàg. 768 i seg.

12. Vegeu les reflexions d'aquest autor i de Dahrendorf i Geremek en el treball editat per Carraciolo, Lucio, *La democracia en Europa*, AE, Madrid, 1992, especialment pàg. 13-47 i 79-107.

tat de sotmetre el sufragi a consideracions poblacionals i no de reconeixement d'un *status* determinat als estats independentment de la seva població, la qual cosa alhora és deguda a l'heterogeneïtat cultural, de riquesa, de població, de concepcions jurídiques dels estats membres. La legitimitat democràtica del Parlament europeu no podrà sustentar decisions que puguin anar en contra d'un estat, ja que el principi majoritari no serveix de legitimador de la política europea.

Per totes aquestes raons es presenta la necessitat de reconsiderar el futur de l'estructura política comunitària, que exigeix una reflexió no subjecta als principis que han regit en la configuració democràtica dels estats actuals. Europa com a tal està essent fruit d'un procés de configuració democràtic, no violent, a diferència del que ha caracteritzat el sorgiment de la immensa majoria dels estats. En conseqüència, les concepcions jurídiques que van servir de cobertura a l'estat no serveixen per a Europa. En aquest sentit la futura Europa necessita d'una reflexió sobre alguns dels conceptes clàssics de la teoria de l'estat; d'aquesta manera: 1. Europa necessita d'una legitimitat democràtica que no ha d'estar necessàriament basada en unes eleccions per sufragi directe. La legitimitat que atorga un Parlament elegit mitjançant aquest sistema es posa en qüestió davant d'unes competències escasses i una absència del que s'ha anomenat una opinió pública europea.<sup>13</sup> 2. La distribució de competències és possible que no permeti fer una llista exhaustiva i definitiva de les que corresponen als òrgans comunitaris, ja que les competències comunitàries es reconeixen per a l'obtenció d'una finalitat, i no com a assignació d'un àmbit material d'actuació. 3. Europa es configurarà com una nova forma de dominació política,<sup>14</sup> que no es correspondrà amb la clàssica estatal, en la qual tindran una gran transcendència les competències que la Unió pugui tenir en matèria de política exterior i de defensa i en relació amb la ciutadania, sense limitar-se al vessant econòmic, sense menysprear, però, la seva importància. 4. La futura Europa hauria d'augmentar els poders de la Comissió, i enfortir el paper del Tribunal de Justícia i dels mecanismes de legitimació per accedir-hi.

### III. El paper dels estats de la construcció europea

Els estats europeus han patit un dur despertar com a conseqüència de la ratificació del Tractat d'Unió Europea, i s'han produït pronunciaments jurisdiccionals i polítics que han provocat un debat important sobre la Unió Europea. Políticament s'ha reclamat en alguns estats la necessitat de la participació popular, i s'han convocat diferents referèndums, amb les conseqüències conegudes a Dinamarca<sup>15</sup> i en altres països amb

13. Vegeu expressament sobre aquesta qüestió les opinions de Dahrendorf i Furet a Caracciolo, *op. cit.*, pàg. 88 i 89; Grimm, Dieter, «Mit einer Aufwertung des Europa-Parlaments ist es nicht getan. Das Demokratiedefizit der EG hat strukturelle Ursachen» a *Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft*, 1992-1993, pàg. 13 i seg.; Scharpf, Fritz W., «Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus» a *Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft*, 1992-1993, pàg. 165 i seg.; la Sentència del TC alemany de 12 d'octubre de 1993 incideix en aquesta mateixa idea, vegeu l'apartat C12b, a *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, 3, pàg. 1003-1006.

14. Schmitter, Philippe, «Representation and the Future Euro-Polity», a *Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft*, 1992-1993, pàg. 55 i seg.

15. En el referèndum realitzat a Dinamarca, el 40,70% va votar 'sí' i el 50,30% va votar 'no'. En el segon referèndum, un 56,70% va votar a favor i un 43,30% en contra. Pel que fa al referèndum danès i

grans problemes per no convocar-los o amb la rebuda de l'aprovació popular amb un marge molt escàs.<sup>16</sup>

En altres llocs la participació popular ha estat molt escassa, s'ha ratificat el Tractat de la Unió Europea sense cap procediment especialment destacable o sense cap dificultat política. A Holanda, hi ha hagut pronunciaments no entorn al Tractat de la Unió Europea en general, sinó pel que fa a les conseqüències en el tema de la ciutadania, en especial al Conveni d'aplicació del Conveni de Shenghen. En tot cas, en els principals estats de la Unió Europea hi ha hagut pronunciaments polítics o judicials d'importància davant el progrés de la Unió Europea. En el Regne Unit, on el debat polític sobre Europa rep la màxima atenció, s'han produït especialment pronunciaments polítics, de les cambres, tant per evitar la realització d'un referèndum com per realitzar l'aprovació necessària del Tractat. Pel que fa al Regne Unit, les seves reserves respecte al Tractat són conegudes.<sup>17</sup> El que més crida l'atenció en el procés de ratificació han estat, però, els pronunciaments de diversos òrgans jurisdiccionals. El Consell Constitucional francès ha assenyalat que la ratificació del Tractat afecta «les condicions essencials d'exercici de la sobirania nacional»<sup>18</sup> —aquest terme té un caràcter metaconstitucional—<sup>19</sup> i ha assenyalat també que només les persones de nacionalitat francesa poden tenir el dret de sufragi actiu i passiu en els òrgans deliberants dels ens territorials de la República, incloent-hi els municipals i especialment París, ja que aquest sufragi és expressió de la sobirania que exerceix el poble mitjançant els seus representants i per la via de referèndum.<sup>20</sup> Com a conseqüència d'aquest pronunciament del Consell Constitucional francès es produeix la reforma constitucional posterior que dona cabuda al precepte de la Constitució francesa que regula l'ingrés a la Comunitat, i s'aprofita l'ocasió per fer una modificació de la Constitució que estableix la llengua oficial de la República; aquesta reforma és totalment simptomàtica en aquest moment.

El Tribunal Constitucional Federal (TCF) alemany ha dictat una sentència de gran importància en aquesta matèria, que ha posat en el seu lloc el procés d'unificació europea. El TCF alemany en aquesta sentència ha fet una sèrie de consideracions que fonamentalment deixen clar que els estats són els senyors dels tractats. La correcció inicial d'aquesta afirmació no impedeix comprovar que alguns dels pilars bàsics de l'ordenament jurídic, com el monopoli d'interpretació de les normes comunitàries pel Tribunal de Justícia, s'han posat en qüestió. El Tribunal de Karlsruhe ha assenyalat

---

en general sobre el procés de ratificació del Tractat d'Unió Europea, vegeu Glistrup, Eva, «Le Traité sur l'Union européenne: la ratification du Danemark», a *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1974, 374, pàg. 9 i seg.

16. Aquest és el cas del Regne Unit, en què el resultat parlamentari de la ratificació ha estat de 339 vots a favor i 299 vots en contra.

17. Denza, Eileen, «La ratification du Traité de Maastricht par le Royaume-Uni», a *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1994, 376, pàg. 172 i seg.

18. Decisió del CCF 92/308 de 9 d'abril de 1992. La bibliografia francesa sobre aquest tema és molt àmplia. Entre la més recent podeu consultar Blumann, Claude, «La ratification par la France de Maastricht», a *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1994, 379, pàg. 393 i seg.

19. Pérez Trepms, Pablo, «Estudio sobre el ordenamiento comunitario y el estatal: las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el Derecho Comparado», al *Boletín de Legislación Extranjera*, 1994, 147-148, pàg. 15, en què es fan una sèrie de valoracions sobre la imprecisió d'aquest terme.

20. Decisió del CCF 92/308 de 9 d'abril de 1992.

que «el Tribunal Constitucional alemany està examinant si els actes jurídics d'institucions i òrgans europeus respecten les fronteres dels drets de sobirania que se'ls atorga o si, en canvi, trenquen aquest marc».<sup>21</sup> Les conseqüències que per a les competències reconegudes al Tribunal de Justícia té aquesta afirmació són evidents. Per al TCF alemany, a la Unió Europea no es donen els requisits exigibles per entendre que és factible que tingui lloc una legitimació democràtica del poder, ja que no hi ha determinats requisits prejurídics com «la permanent confrontació lliure de forces socials, interessos i idees contraposats, en la qual poden anar decantant-se i transformant-se fins i tot els objectius polítics i a partir dels quals l'opinió pública prefigura la seva voluntat política». No és menys important l'afirmació del TCF, que repeteix l'acord de Luxemburg, quan diu que «el principi majoritari té el seu límit en els principis constitucionals i en els interessos elementals dels estats membres». Juntament a aquestes afirmacions que tornen amb aquesta radicalitat a l'afirmació de l'estat, en el procés de ratificació del Tractat de la Unió Europea hi ha un altre aspecte destacable que és la consideració del paper dels *Länder*. És a dir, les conseqüències que en la ratificació d'un Tractat, com el de la Unió, té l'existència d'un estat amb una estructura descentralitzada. La RFA ha realitzat amb aquest objectiu una reforma de la Constitució, i ha afegit un precepte dedicat a aquesta qüestió, que és l'article 23 de la LFB. En aquest precepte s'estableix que els principis federatius vinculen per a la consecució d'una Europa Unida, que els *Länder*, a través del *Bundesrat*, han de participar en els assumptes relatius a la Unió Europea, que el *Bundesrat* ha de participar en el procediment de formació de la voluntat de la Federació sempre que prengui part en la corresponent mesura interna o que els *Länder* tinguin competències en l'àmbit intern. S'estableix també un procediment de presa de consideració del parer del *Bundesrat* (arribant a reconèixer el representant dels *Länder* la defensa dels drets que com a membre de la Unió Europea li corresponen a la RFA) en els casos en què «s'incideixi bàsicament en les competències exclusives dels *Länder* en assumptes de la Unió Europea.»

El Tribunal Constitucional també ha tingut ocasió de pronunciar-se en aquesta matèria en la sentència d'1 de juliol de 1992. Aquesta sentència no pot comparar-se amb les comentades anteriorment ja que no reclama amb la mateixa rotunditat la sobirania de l'estat, es queda en els seus fonaments jurídics en un segon terme i es limita a assenyalar que hi ha una contradicció entre l'article 13.2 de la Constitució espanyola i el Tractat de la Unió Europea, article 8B, que exigeix una reforma constitucional, que va tenir lloc a conseqüència d'aquest pronunciament del Tribunal Constitucional. Les conseqüències que els preceptes constitucionals tenen per a la ratificació del Tractat de la Unió Europea, i més en general en les relacions internacionals, no han estat tinguts en compte pel Tribunal Constitucional. L'absència de nacionalisme estatal, almenys formal, cap a Europa, no es correspon amb un mateix comportament cap a l'interior, encara que la jurisprudència més recent sembla anar modificant aquesta concepció. El Tribunal Constitucional ha estat molt reaci inicialment a reconèixer la possibilitat d'actuació de les comunitats autònomes en l'àmbit internacional. La interpretació del Tribunal Constitucional del concepte relacions internacionals va ser extremament restrictiva, i va tenir el punt d'inflexió en la Sentència 137/1989, de 20 de juliol, profusament criticada per la doctrina, el mèrit fonamental de la qual està

21. Vegeu la traducció de la Sentència a la *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, 3, pàg. 975 i seg.

en els vots particulars que l'acompanyen, que marcaran el camí que posteriorment recorrerà l'Alt Tribunal.<sup>22</sup> L'evolució de la jurisprudència constitucional no va impedir un nou conflicte amb motiu de la impugnació del Decret 89/1988, de 19 d'abril, del Govern basc, que establia l'estructura del Departament de Presidència, Justícia i Desenvolupament Autonòmic, en què es regulava el Gabinet per a Assumptes Relacionats amb la Comunitat Europea, del qual es feia dependre una oficina a Brussel·les. Tal com assenyalava l'Advocacia de l'Estat, la Comunitat Autònoma del País Basc no és un estat, l'únic membre de les institucions europees és Espanya, per això les institucions públiques basques no poden tenir en cap cas relacions directes amb les europees. El Tribunal Constitucional no segueix aquesta interpretació sorprenent,<sup>23</sup> i reconeix al Govern basc la competència per establir aquest Gabinet i per tenir l'Oficina de Brussel·les. Malgrat que finalment es reconegui la competència autonòmica, el recurs al Tribunal Constitucional, que recórrer a l'article 161.2 de la Constitució espanyola, provoca que es pretengui impedir l'actuació autonòmica<sup>24</sup> en aquest àmbit i en un moment de tanta importància política en el desenvolupament de la Unió Europea.

El reconeixement en la majoria dels estatuts de les competències d'execució autonòmica de les normes internacionals o comunitàries que afecten les seves competències fa que aquesta qüestió no sigui objecte de tanta discussió, llevat del que fa referència a la necessitat de posar normes estatals entre les autonòmiques i les europees o el reconeixement d'una potestat normativa supletòria de l'estat que provoca contradiccions importants en la jurisprudència constitucional.<sup>25</sup>

D'altra banda, el Tribunal Constitucional ha reconegut que la competència per a la gestió dels diners de les partides provinents dels pressupostos comunitaris és de l'òrgan que té la competència, i estableix uns criteris ben clars pel que fa a la distribució de competències en matèria de subvencions entre l'Estat i les comunitats autònomes. Aquesta claredat no aconsegueix, però, que es faci una gestió administrativa d'acord amb aquests criteris jurisprudencials.<sup>26</sup>

L'activitat administrativa estatal en aquesta matèria ha estat objecte de nombroses crítiques. Des del 1985, abans de l'ingrés en la llavors Comunitat Europea, l'Administració central ha presentat diversos projectes de convenis per regular la participació de les comunitats autònomes en les polítiques comunitàries. Aquests convenis no eren altra cosa que males imitacions dels convenis corresponents, realitzats a la RFA entre els *Länder* i la Federació.

Es feia l'indici de trasplantar una forma de gestió de les polítiques comunitàries en un estat descentralitzat, importava parcialment el model i no es tenia en compte

22. STC 153/1989, de 5 d'octubre i STC 17/1991, de 31 de gener.

23. Els arguments utilitzats per l'Advocacia de l'Estat es relaten en els antecedents de la STC 165/1994, de 26 de maig, a l'apartat 3.

24. Cal tenir en compte que el Decret impugnat és el 89/1988, amb la STC del 26 de maig de 1994.

25. Vegeu la STC 17/1991, de 31 de gener, i el comentari que es fa a Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «El principio de supletoriedad. Comentario a la STC 147/1991, de 4 de julio», a *Revista Vasca de Administración Pública*, 1991, 31, pàg. 261 i seg.; idem., «El ordenamiento jurídico comunitario y el principio de supletoriedad», a *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, 36, pàg. 175 i seg.

26. Vegeu el treball de Lorenzo Jiménez, José Vicente, «Comunidades autónomas y FEOGA-Garantía (Reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992, de 28 de mayo)», a *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, 35, pàg. 327 i seg.



que aquest model s'articulava entorn d'una estructura político-institucional i d'una cultura política molt diferents. En tot cas, a l'igual que el que passa en relació amb moltes iniciatives adoptades sobre l'anomenat federalisme cooperatiu, la Conferència Sectorial per a Assumptes relacionats amb la Unió Europea acaba de constituir-se,<sup>27</sup> i el primer fruit del seu funcionament és l'aprovació d'un acord regulador de la participació de les comunitats autònomes en els assumptes comunitaris.

La crítica que inicialment es pot fer a aquest acord és que planteja la relació amb la Unió Europea a través de les conferències sectorials, que en molts casos no tenen pràcticament cap funcionament i la seva operativitat depèn de la voluntat del seu president, que ho serà el ministre competent segons la matèria. Del seu interès que funcioni la conferència sectorial, en depèn també el funcionament dels òrgans de nivell inferior dependents. L'acord no dóna una solució pròpia, i es remet al que es faci en cada conferència sectorial, la qual cosa fa que el problema de la participació en les qüestions comunitàries trobi respostes diferents, segons les conferències sectorials afectades o, com també pot succeir, quan no hi ha una conferència sectorial en aquesta matèria.<sup>28</sup>

El Senat, com a cambra de representació territorial, tampoc no compleix les funcions que teòricament haurien de correspondre-li, tant per la seva forma de composició com per les seves competències. Les reformes que alhora s'estan plantejant no permeten tenir moltes esperances sobre la seva virtualitat en el marc comunitari, tot i que ha d'estar al final dels treballs de la ponència encarregada d'elaborar un informe sobre la qüestió per poder realitzar una valoració més documentada.

#### IV. Els ens subestatsals i la Unió Europea

La resposta de l'Estat a la relació Unió Europea-Estat-comunitats autònomes no ha impedit que les comunitats hagin adoptat iniciatives pròpies, independents de les de l'Estat, en moltes ocasions en contra de la voluntat d'aquest, transmeses sovint malament a l'opinió pública i que posen clarament de manifest la voluntat de ser part activa en el procés polític europeu. La primera forma d'expressió d'aquesta relació és la de creació, sota una o altra forma jurídica, d'oficines de representació exterior, la qual cosa és una pràctica molt estesa en els estats membres de la Unió Europea que tenen una estructura política federal o autonòmica. La necessitat d'informació i la relació amb la burocràcia de Brussel·les fan necessàries aquestes oficines, i a això cal afegir les deficiències del funcionament de l'Administració central que no ha estat capaç d'establir un sistema d'informació operatiu, almenys fins a l'actualitat.

La incidència de les comunitats autònomes en allò que s'anomena la participació ascendent i descendent ja s'ha assenyalat en l'apartat anterior, i ho hi ha cap argument que a la pràctica hagi posat de manifest allò que té d'inapropiada l'estructura au-

27. La Resolució de 4 d'octubre de 1993 de la Subsecretaria per la qual es disposa la publicació de l'Acord d'Institucionalització de la Conferència per a Assumptes relacionats amb les Comunitats Europees (BOE de 8 d'octubre de 1993).

28. La Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials va dictar el 10 de març de 1995 una Resolució per la qual feia públic l'«Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales» (BOE, de 22 de març de 1995).

tonòmica per a l'execució de les polítiques comunitàries.<sup>29</sup> L'activisme autonòmic s'ha manifestat per altra banda en un altre tipus d'activitats, en alguns casos no relacionades directament amb la Unió Europea, com han estat l'associacionisme dels ens subestatal, les relacions transfrontereres i els convenis entre entitats subestatal.

L'associacionisme dels ens subestatal es reflecteix en estructures autonòmiques i locals. Les estructures autonòmiques recorren a diversos instruments per a la realització d'aquests acords. Les normes constitutives del Consell d'Europa tenen instruments que preveuen aquest tipus d'activitat, la qual cosa ha permès la constitució de la Conferència de poders locals i regionals (CPLRE). Aquesta Conferència té caràcter consultiu, i pot fer arribar el seu criteri als òrgans del Consell d'Europa, especialment al Consell de Ministres, amb relació a temes de la seva competència. Malgrat la seva importància, l'afebliment de les relacions internacionals dels ens subestatal és superat i adquireix una línia evolutiva de signe contrari a partir dels anys vuitanta. El conveni marc de cooperació transfronterera és el punt de partida, tot i que tècnicament no és a través seu que s'articulen les relacions entre ens subestatal. Les dificultats tècniques, i la limitació del seu camp d'acció a les relacions transfrontereres, fan que aquest conveni hagi tingut una utilització limitada, i s'hagin buscat altres formes de relació. La via jurídica seguida per a aquest últim objectiu ha estat la del dret privat. Si el dret públic no ofereix els instruments jurídics necessaris per regular aquestes relacions, caldrà recórrer al dret privat. Aquest fenomen també es produeix en l'ordre intern.<sup>30</sup> Entre les associacions que tenen una especial importància hi ha l'Assemblea de les Regions d'Europa (ARE), que pel seu àmbit territorial i el nombre de membres és l'associació més important. També hi ha associacions que actuen en àmbits territorials i materials més limitats, el nombre de les quals creix constantment. L'expressió d'aquest fenomen ha estat l'elaboració del projecte de convenció sobre la cooperació interterritorial,<sup>31</sup> que, tot i que està fent les passes inicials en la seva elaboració, ha provocat ja unes expectatives importants.

## V. Reflexió final

El paper que es podrà reconèixer als ens subestatal en l'estructura política europea dependrà de factors extraestatal i interestatal. El factor extraestatal, al qual s'ha fet referència i que emmarcarà l'*status* dels ens subestatal, és la Unió Europea, tant si manté aquest nom com si se n'adopta algun altre posteriorment.

La Unió Europea presenta des de l'inici el problema de la seva futura configuració.

29. Mangas Martín, Araceli, «La ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», a Diversos autors, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, pàg. 198.

30. Martín Rebollo, Luis, «Las nuevas formas de Administración Autonómica y las Empresas Públicas en las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas», a Diversos autors, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, IEA, Barcelona, 1993, pàg. 87 i seg.

31. Diego, Juan Luis, «El proyecto de Convención sobre la Cooperación Interterritorial», a *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, UPV-EHU, Tecnos, Bilbao, Madrid, 1994, pàg. 33 i seg. El projecte és conseqüència d'una iniciativa de la CPLRE, que ja l'ha aprovat. Els tràmits següents exigeixen en un primer moment l'aprovació per l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, per tal de ser posteriorment analitzada pel Comitè de representants governamentals, i sotmetre's a l'aprovació del Consell de Ministres. Posteriorment vindrà la firma i la ratificació per part dels estats (pàg. 51).

No és possible definir el que serà la Unió Europea de la mateixa manera que es defineixen les característiques dels estats, de l'estat concebut com a forma política. L'estructura política de la Unió Europea és molt hàbil, flexible i a més ho continuarà sent. Les seves pròpies característiques com a organització política ho fan preveure així. La Unió Europea constituirà una nova forma de dominació política, i els seus trets fonamentals s'estan establint lentament. L'evolució constant del procés europeu provoca la reacomodació dels subjectes que intervenen, especialment dels estats. Aquest fet no significa, ja que tampoc seria possible, que Europa es fes en contra de l'estat. Com es posa de manifest amb la simple lectura del Tractat d'Unió Europea, un dels termes que més es repeteix és el d'«identitat» de l'estat.<sup>32</sup> Aquesta identitat inclou, a més, tot el que cada estat té com a peculiaritat, és a dir, la identitat estatal significa que es tinguin en compte les característiques internes de cada estat, per exemple la seva estructura federal.<sup>33</sup> Un altre principi comunitari que posa de manifest el que s'ha dit anteriorment és el de la subsidiarietat, que té múltiples lectures, però un del seus continguts obligatoris és el de respectar els àmbits d'actuació dels estats i dels ens polítics de menor àmbit territorial, sempre que siguin les estructures més idònies per fer-ho.

La Unió Europea pot establir principis com els anteriors, sense que sigui factible que prevegi una estructura política de diversos nivells en què es reconegui l'estat i altres ens, i distribueixi competències de la mateixa manera que ho fan les constitucions estatals. La major dificultat d'aquest intent està precisament en l'heterogeneïtat dels que intervenen i dels problemes i de les estructures polítiques de cada un d'ells. D'aquí que es considerés difícil i molt improbable que la Unió Europea adoptés una postura definitòria de la forma de configuració futura de la Unió Europea des del punt de vista de les diverses formes d'articulació del poder. La Unió Europea ha de tenir un altre tipus de paper pel que fa a aquesta qüestió, la qual cosa no vol dir que no sigui important, que consistirà a assenyalar els principis que s'han de respectar, i cada un dels subjectes polítics que intervenen en la Unió Europea han de trobar la resposta adequada. En aquest sentit és interessant que la Unió Europea reconegui diferents unitats constituents, que no es limiten a l'estat. D'alguna manera els tractats institutius així ho van fer. A Europa els ens subestats estan tenint una activitat important de caràcter internacional, que supera les fronteres dels estats dels quals formen part. La internacionalització de la vida social, de les relacions econòmiques, socials, culturals, etc., porta com a corollari obligat que els límits establerts per l'estructura estatal es vegin superats. Els estats han pres consciència d'aquest procés com a conseqüència de la modificació de les seves competències en les matèries més cares a la sobirania, com ara la política exterior, de defensa, la moneda i la ciutadania. L'estat, però, continua mantenint i imposant límits a l'actuació autonòmica a l'exterior, i d'ell depèn que en l'àmbit comunitari es reconegui als ens subestats un *status* o un

32. En aquesta matèria, és molt il·lustratiu el treball de Salewski, Michael (edit), *Nationale Identität und Europäische Einigung*, Muster-Schmidt, Gotinga y Zurich, 1991, que recull les intervencions d'un congrés realitzat sobre aquesta matèria.

33. Aquesta qüestió també preocupava els candidats a ser membres de la Unió, com el cas suís; vegeu sobre el tema Hailbronner, Kay, «Die Zukunft des Föderalismus angesichts der Europäischen Integrationsbewegung» a Weibel, Ewald, R i Feller, Markus, *Schweizerische Identität und Europäische Integration, Elemente schweizerische Identität: Hemmnisse oder Grundlagen für eine Annäherung an Europa?*, Haupt, Bern, 1992, pàg. 179 i seg.

altre. Aquest *status* òbviament dependrà de la conceptuació que d'aquests ens es tingui en l'ordre intern. El moment polític actual a Europa pot ser una excel·lent ocasió perquè l'estat torni sobre els seus passos i eviti el jacobinisme que l'ha caracteritzat fins ara. L'oportunitat està a les seves mans, ja que és el principal actor i responsable del procés. Si l'estat sap acomodar-se a aquesta nova situació i atorga un paper als ens subestats, el seu propi poder pot ser més suportable<sup>34</sup> per a aquests i això li donarà una legitimitat que fins ara no tenia.

---

34. Ortega, Andrés, *op. cit.*, pàg. 80.