

LES COMUNITATS AUTÒNOMES I LA COMUNITAT EUROPEA

Francisco Rubio Llorente

Catedràtic de dret internacional
de la Universitat Complutense de Madrid

Sumari

- | | |
|--|--|
| 1. Introducció. | 4. La participació de les comunitats autònomes en l'execució del dret europeu. |
| 2. La integració europea i l'autonomia de les comunitats. | 4.1. El desplegament normatiu. |
| 3. La competència autonòmica en matèria de relacions internacionals. | 4.2. L'aplicació administrativa. |
| | 5. La formació de la voluntat de l'Estat. |
| | 6. Les estructures de col·laboració. |
| | 7. Bibliografia. |

1. Introducció

Sovint escoltem o llegim que l'Estat, com a forma política pròpia de la modernitat, és a tocar dels seus darrers dies, trossejat entre dues forces: la de la integració supranacional, per dalt, i, per baix, la de la disgregació regional. La nostra situació, la d'Espanya, consegüentment, no seria sinó la manifestació local d'una tendència universal. Per això seria una actitud nècia intentar d'explicar-la remetent-nos a factors interns, i fins i tot esdevindria quelcom més neci el fet d'intentar de corregir-la oposant-se al curs inevitable de la Història (la majúscula hi és, és clar, deliberadament).

L'exactitud de l'afirmació no em sembla evident. És clar que els grans estats europeus no són (ni versemblantment tornaran a ser-ho) sobirans en el sentit tremend i funest en què varen ser-ho fins a l'any 1914 i varen creure que continuaven essent-ho fins al 1945, però aquest canvi d'*status* històric no és vist com una amenaça per a la seva supervivència, ni la hi implica. Nosaltres ho vàrem experimentar molt abans.

La pèrdua de sobirania (entesa com a poder real, no com a postulat a partir del qual es fonamenta la legitimitat del poder de l'Estat i la validesa del seu dret com a categoria jurídica, la idea de sobirania nacional continua perfectament viva i continua sent indispensable) no és producte de la integració, la motivació decisiva de la qual és justament la voluntat de minimitzar aquesta pèrdua, tal com ens ho demostra, i a parer meu de manera molt convincent, l'excel·lent llibre de Milward, el títol del qual resumeix la seva tesi, *The european rescue of the nations-state*.

Tampoc no és evident, si més no com a fenomen europeu general, que els estats membres de la Comunitat estiguin esquinçats internament per la voluntat que les distintes parts del seu territori¹ s'han d'alliberar de la seva estructura feixuga. Ni la

1. L'expressió «parts del seu territori» és per descomptat detestable, però no se me n'acur cap de millor. El terme «regions», que és l'habitual en el dret europeu, nosaltres no el podem utilitzar amb caràcter general per raons prou conegudes i, com és obvi, tampoc no es pot fer servir referint-nos a Europa la denominació espanyola de «comunitats».

República francesa, ni el Regne Unit, ni els regnes d'Holanda, Dinamarca o Suècia, o les repúbliques d'Irlanda i Grècia se senten amenaçats d'esquinçament per les tendències centrífugues de les seves regions o províncies. Aquesta amenaça no la trobem tampoc ni a Alemanya ni a Àustria, països on la disputa permanent entre la Federació i els *Länder* té per objecte la distribució interna del poder de l'Estat, no l'eliminació d'aquest.

El projecte de substituir l'Estat per la Regió com a element component d'una Europa unida és un projecte polític potser no menys realista que el que aspira a la creació d'uns Estats Units d'Europa, però que encara té menys suport que aquest en la pràctica de la integració i en els textos jurídics que l'ordenen.

De fet, la incorporació a la Comunitat Europea té efectes més aviat centrípets a l'interior dels estats membres i el modest paper que el Tractat de la Unió (art. 198 A a 198 C) reserva al Comitè de les Regions no permet imaginar que aquest serveixi per afirmar els interessos dels ens territorials contra els Estats respectius. En realitat, sovint els ens presents en aquest Comitè, creat a partir d'una proposta hispano-germana i que reuneix, juntament amb representants dels *Länder* i de les comunitats autònomes, els de les regions purament administratives o «de pla» existents en molts altres Estats, i els dels ens locals, defensen al seu si interessos que, tot i ser seus, ho són també de l'Estat del qual són part. La derrota al seu si del Comitè de les Regions del projecte preparat per la Comissió sobre l'Organització Comuna del Vi, n'és bona prova.

D'altra banda, al si del Parlament Europeu, tampoc no s'hi actua decididament en el sentit desitjat pels entusiastes d'allò que a l'exposició de motius del Projecte de Constitució Europea s'anomena «model federalista regional», caracteritzat, segons que s'hi llegeix, pel fet de partir de la idea que la legitimitat democràtica és més ben garantida al nivell més pròxim al ciutadà, amb la qual cosa, en accentuar l'anomenat principi de subsidiarietat, el Consell de les Regions hauria d'esdevenir el centre principal de decisió, i relegar l'actual Consell de ministres de la Comunitat a la condició d'«una Cambra alta», que desenvolupa un paper de reflexió, com els senats de determinats països. Aquest model —segons consta a l'exposició de motius a què ens referim— «no s'haurà de triar en la fase actual de l'evolució europea, però, tal com ho ha previst el Tractat de Maastricht, alguns dels seus elements poden ser útils».

Al text castellà, la frase hi apareix tan densa, com solen ser-ho les d'aquest mareix origen, però fins i tot més fosca del que és habitual. Si els elements del «model federalista regional» que recull el Tractat de Maastricht són els que han dut el Comitè de les Regions, no podem endevinar per què, si els preservem (com efectivament ho fa el Projecte de Constitució), aquest model avançarà.

2. La integració europea i l'autonomia de les comunitats

En tot cas, siguin quins siguin els mèrits d'aquest model federalista regional i les seves possibilitats d'èxit en un futur llunyà, el problema real que el procés d'integració europea planteja a les nostres comunitats autònomes no és el de maximalitzar, per mitjà d'aquesta integració, la seva llibertat davant les instàncies centrals de l'Estat, sinó el de no perdre, per causa d'aquesta integració, la llibertat d'acció que la Constitució i els estatuts els garanteixen.

El problema que per a les nostres comunitats, com també per a tots els ens territorials dotats d'un poder polític propi, planteja la integració europea, no és de fet sinó una de les manifestacions del problema general que en el pla institucional suscita el procés de convergència d'estats el poder i el dret dels quals no té altre fonament de legitimitat i de validesa que el que ofereix la mateixa Constitució.

La posada en comú de l'exercici de la sobirania, si ho volem dir amb la frase alhora expressiva i ambigua introduïda a la Constitució francesa per la reforma del 1992, no solament significa, en efecte, que els estats membres de la Unió, en matèries transferides, ara ja només poden fer allò amb què tots els membres hi estan d'acord, o fins i tot obligats a fer (en l'escassa mesura que a la Unió encara són possibles les decisions per majoria) allò que no desitjarien. Implica també una alteració greu dels equilibris establerts per la Constitució.

Tal com s'ha dit amb encert, des del punt de vista de la Unió, els estats membres són caixes negres, ens parmènides. Vistos des de dintre, des de la perspectiva de les societats l'organització política de les quals és l'Estat, aquest és tanmateix un complex delicat d'òrgans i ens de naturalesa diversa, i la seva configuració i el seu sistema de relacions han de ser preservats, perquè solament així és legítim el poder que exerceixen sobre els ciutadans i solament així poden ser acceptades com a vàlides les normes jurídiques protegides per l'ús de la coacció física legítima. Dit d'una manera més planera: als estats constitucionals és imprescindible de respectar-hi la Constitució.

Les nostres, les constitucions dels «estats integrats», s'han «obert» a Europa mitjançant fórmules molt variades; les unes millors i les altres sensiblement pitjors que les del nostre article 93. Cap d'aquestes fórmules no va tenir en compte, tanmateix, en el moment de la seva obertura, la ruptura que la integració tractava d'assegurar. Més tard, i concretament amb motiu del Tractat de Maastricht, algunes reformes constitucionals, sobretot les que van tenir lloc a Alemanya i a França, han intentat de posar remei a aquest oblit, en tant que estats, i entre aquests l'espanyol, continuen confiant a altres mecanismes la difícil tasca de preservar el sistema de relacions que la Constitució va voler assegurar.

D'entre els desequilibris constitucionals que la integració produeix, el més conegut, o si més no el més comentat, és el que té lloc en la relació entre el Parlament i el Govern, i sobre els termes del qual ara no és el moment d'estendre'ns. Tanmateix, encara trobem més amagada la potenciació del poder judicial, al qual, segons com ho mirem, la integració allibera de la submissió a l'imperi de la llei que la Constitució li imposa. Tot i que aquesta, a Espanya, a l'igual d'altres països, prohibeix al jutge la no-aplicació de les lleis vàlides, el Tribunal de Justícia de la Comunitat, a partir de la Sentència *Simmenthal*, la doctrina de la qual ha estat expressament acceptada pel Tribunal Constitucional, mana al jutge nacional de no aplicar les lleis (en rigor, fins i tot les mateixes normes constitucionals) contràries al dret europeu, sense que hom es planteji la qüestió sobre la validesa d'aquestes lleis.

Quan la legitimitat del poder constituït depengui de la seva divisió territorial, també l'equilibri entre l'Estat (o les institucions centrals) i els ens territorials es veu alterat, o si més no amenaçat, pel procés d'integració, que òbviament seria impossible si cada Estat no actués com a «unitat d'organització i acció» i pogués obviar el compliment de les seves obligacions bo i protegint-se en la manca de competència per poder imposar-lo a les seves regions.

Crec que no exagerem si diem en aquest sentit que la lluita que de debò interessa

les nostres comunitats autònomes, com també els altres ens territorials de característiques anàlogues d'alguns estats membres de la Comunitat, no és la que es duu a terme per desplaçar l'Estat respecteiu, sinó la que s'orienta a preservar la vigència de la Constitució. La reivindicació triomfant dels *Länder* alemanys, que han aconseguit, com és sabut, d'incrementar el paper del *Bundesrat* en la determinació de la posició d'Alemanya en el Consell de Ministres de la Comunitat, i fins i tot que la representació d'Alemanya en aquest sigui confiada al ministre d'un *land* designat per aquests, no persegueix el propòsit d'erosionar el poder de la Federació, sinó el de conservar el que la Constitució federal els atorga. Propòsit que, tant a Alemanya com a Àustria o en qualsevol altre estat compost, requereix un esperit de col·laboració sincer i de lleialtat recíproca (Roig Molés, 1995), però també l'existència de mecanismes institucionals adequats.

3. La competència autonòmica en matèria de relacions internacionals

La participació de les comunitats autònomes en els afers relatius a la integració europea té lloc o ha de tenir-lo, com és sabut, a dos nivells diferents: el de l'execució del dret comunitari i el de la seva producció, o més concretament, el de la determinació de la posició de l'Estat espanyol en les negociacions que hi duen, qüestions totes dues que, d'una manera o d'una altra, afecten les relacions internacionals d'Espanya, tot i la singularitat del dret comunitari.

Les relacions internacionals són competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.3). A més, la Constitució (art. 93) concreta que «correspon a les Corts generals o al Govern, segons els casos, la garantia del compliment d'aquests tractats (és a dir, d'aquells mitjançant els quals s'atribueixen competències derivades de la Constitució a organitzacions o institucions internacionals) i de les resolucions que provenen dels organismes internacionals supranacionals titulars de la cessió».

Tanmateix, aquestes no són les úniques normes del «bloc de la constitucionalitat» que cal considerar en relació amb la qüestió que ens interessa, ja que 15 dels 17 estatuts d'autonomia (les excepcions són les de La Rioja i València) fan alguna referència als tractats i convenis internacionals. Si bé aquesta referència es limita en alguns casos (Cantàbria i Galícia) exclusivament a la previsió que la comunitat autònoma corresponent podrà sol·licitar de l'Estat la subscripció de convenis o tractats de contingut determinat, en la majoria dels casos (tretze) assenyala, encara que amb fórmules diferents, que correspon a la comunitat autònoma l'execució dels tractats i convenis internacionals en les matèries de la seva competència. Vuit estatuts determinen, a més, que la comunitat autònoma haurà de ser informada de la negociació dels tractats o convenis que puguin afectar-la, previsió a la qual en un cas concret (Canàries) cal afegir-hi el fet que la comunitat autònoma haurà d'expressar la seva opinió abans de la conclusió de l'acord. Aquest darrer estatut estableix també (art. 45.2) que «en el cas d'una futura vinculació d'Espanya amb àrees o comunitats econòmiques supranacionals, es tindrà en compte, per a la seva defensa, la peculiaritat que comporta, dins de la comunitat nacional, el règim especial de les Canàries». Aquesta peculiaritat, que va motivar el fet que, a l'Acta d'Adhesió (art. 25), s'hi establís un règim especial per a les Canàries, ha permès també un incident d'una certa gravetat en el moment en què el Consell, a proposta d'Espanya, va resoldre (Decisió del 26 de juny de 1991) la

inclusió de les Canàries en el territori duaner de la Comunitat i l'aplicació en aquest territori del dret comunitari en els termes previstos pel Reglament 91/1911.

L'existència d'aquestes clàusules estatutàries en les quals s'atribuïa a algunes comunitats autònomes, però no pas a totes, l'execució dels tractats i convenis internacionals, va ser entesa, sobretot pels especialistes en dret internacional (*vid. per exemple* Mangas Martín, 1986), com una atribució de competència de la qual, d'altra banda, estaven mancades aquelles comunitats autònomes els estatuts de les quals no la incloguessin, de manera que per complementar aquesta mancança i homogeneïtzar d'alguna manera l'execució dels compromisos internacionals hom recomanava que l'Estat els delegués la competència que els seus estatuts havien omès. Davant d'aquesta tesi, un altre sector de la doctrina, en el qual, juntament amb algun internacionalista (Rodríguez Iglesias, 1985), hi havia sobretot constitucionalistes (Pérez Tremps, 1987; López Castillo, 1988), sostenia que les clàusules esmentades eren de fet innecessàries, perquè la facultat per executar les obligacions internacionals deriva de la simple competència material de les comunitats autònomes. Aquesta ha estat també la interpretació que, en aquest punt, ha fet el Tribunal Constitucional. Encara que en algunes sentències anteriors (STC 44/1982 i 96/1986, sobretot) havia fet afirmacions que difícilment podrien ser enteses altrament, va ser la Sentència 252/1988, que resolva una sèrie de conflictes plantejats per Catalunya davant d'un conjunt de mesures estatals relatives al comerç de carn, la que d'una manera contundent va declarar que «les normes estatutàries que [...] preveuen que la comunitat autònoma adoptarà les mesures necessàries per a l'execució dels tractats internacionals en allò que afecti matèries de la seva competència no són [...] normes atributives d'una competència nova, diferent de la que en virtut d'altres títols ja deté ...».

Aquesta doctrina, reiterada més tard en altres sentències (76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992 i 117/1992) fa innecessari, com és evident, d'estendre a les comunitats autònomes els estatuts de les quals no continguin cap referència a l'execució dels tractats internacionals, una competència que, sense detenir-la, ja la detenen, per tal com els acords internacionals no poden modificar la Constitució en aquest punt, ni en cap altre. Si ens referim concretament als conflictes que pugui haver-hi arran de l'aplicació del dret comunitari europeu, el Tribunal Constitucional ha declarat que «els conflictes que hi hagi arran del desplegament de les directrius comunitàries han de ser resolts d'acord amb les normes internes de delimitació competencial» (STC 252/1988).

4. La participació de les comunitats autònomes en l'execució del dret europeu

Aquests conflictes, o problemes d'aplicació, es poden plantejar en dos nivells diferents: el normatiu (independentment del rang de les normes en qüestió) i el purament executiu, per la qual cosa convé tractar separatament cadascuna d'aquestes qüestions.

4.1. El desplegament normatiu

Como ja s'ha dit en l'apartat anterior, avui, la doctrina constitucional és ferma i inequívoca pel que fa a la competència per dictar les normes necessàries per a l'aplica-

ció a Espanya del dret europeu, tant en el desplegament de les directrius comunitàries com per fer possible, si s'escau, la fàcil execució dels reglaments. En aplicació de les lleis de delegació corresponents (Llei estatal 47/1985, Llei catalana 4/1986 i Llei basca 2/1986), tant el Govern espanyol, com els òrgans executius de Catalunya (decrets legislatius 1, 2, 3 i 4) i del País Basc (decrets legislatius 2, 3 i 4) varen dictar durant l'any 1986 normes d'adaptació molt diverses, i a partir de la STC 252/1988 hom ha d'entendre que totes les comunitats autònomes que deringuin competència normativa sobre una determinada matèria la tenen també per dictar les que la posada en pràctica del dret europeu requereixi.

Tanmateix, l'aplicació pràctica d'aquest principi tan simple no és sempre fàcil, com a conseqüència de la complexitat del sistema espanyol de delimitació competencial. Encara que en aquells casos (aparentment els més senzills) en què la competència estatal es limita a l'establiment de *bases*, no podem afirmar d'una manera inconscient que la competència per dictar la normativa de desplegament d'una directriu comunitària (que a aquests efectes caldria considerar com a equivalent a aquestes *bases*) correspongui a la competència de les comunitats autònomes amb poder sobre la matèria, ja que no solament aquesta equivalència no és automàtica, sinó que l'existència d'altres títols competencials de l'Estat pot atreure cap a ell aquesta tasca. Així ho suggereix ben clarament el Tribunal Constitucional en afirmar (STC 79/1992) que les normes de l'Estat que no siguin una simple transcripció de les comunitàries poden tenir efecte directe en el territori d'aquelles comunitats autònomes competents en la matèria «quan hagin de ser considerades normes bàsiques d'ordenació del sector, o bé quan l'existència d'una regulació comuna estigui justificada per raons de coordinació de l'Estat i de les comunitats autònomes».

Per altra banda, tant l'heterogeneïtat dels àmbits competencials de les comunitats autònomes, com el valor supletori que en tot cas té la normativa estatal, fa difícil de negar la competència de l'Estat per dictar sempre les normes que requereixi l'aplicació del dret comunitari. Encara que en aquells supòsits (v. gr. agricultura) en els quals la matèria ha passat a la competència de totes les comunitats autònomes, i fins i tot acceptant la tesi (que no tots els autors comparteixen, encara que tingui el suport d'algunes sentències del Tribunal Constitucional) que a l'Estat li manquen facultats normatives quan tota la competència en la matèria ha passat a les comunitats autònomes, la responsabilitat que l'article 93 CE atribueix a *les Corts generals i al Govern*, segons els casos, per al compliment de la normativa comunitària és considerada generalment (Ortega, 1987; Pérez Tremps, 1987) com a títol competencial suficient per dictar normes que, com a mínim, i pel seu valor supletori, serviran per prevenir l'eventual incompliment per part de les comunitats autònomes.

En aquestes raons, a les qual cal sumar-hi la que se segueix de l'estret marge que la normativa comunitària deixa en general al legislador intern, és, probablement, on cal cercar l'explicació del fet que, tot i el que s'ha qualificat d'hiperactuació estatal en el desplegament de la normativa comunitària (Borràs, 1988), en la majoria dels conflictes suscitats fins avui sobre aquestes qüestions, les comunitats autònomes no hagin qüestionat la facultat estatal per dictar normes, sinó l'ús que n'han fet, d'aquesta facultat. Només en dos dels sis conflictes resolts pel Tribunal Constitucional han discutit a les comunitats autònomes corresponents el poder nomotètic de l'Estat i fins i tot en aquests dos (els resolts per les sentències 115/1991 i 79/1992) únicament de manera tangencial i sense que això sigui de cap manera el nucli central de la impugnació.

4.2. *L'aplicació administrativa*

L'aplicació del dret europeu no implica únicament, i ni tan sols principalment, una activitat normativa dels estats membres, sinó que significa sobretot l'adequació a aquest de l'activitat de les administracions nacionals.

Pel que fa a aquesta activitat purament executiva, la divisió competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes s'efectua d'acord amb el mateix principi que ja hem exposat respecte de l'activitat normativa, però, tal com també hem indicat al final de l'apartat anterior, és justament aquesta activitat purament executiva la que ha donat lloc fins avui a la majoria dels conflictes.

L'origen profund d'aquesta conflictivitat se situa probablement, més que no pas en un deliberat propòsit estatal d'ignorar les competències pròpies de les comunitats autònomes, en la inadaptació de l'aparell administratiu espanyol a les necessitats pròpies d'un sistema de divisió territorial del poder com el que la Constitució té. La maquinària pesant de l'Administració central heretada del passat es manté gairebé intacta i, en molts casos, és, a més, tècnicament molt superior a l'aparell administratiu de què disposen moltes comunitats autònomes. En aquesta situació no cal atribuir potser a un amagat propòsit centralista, sinó més aviat a un sincer (encara que tal vegada equivocat) desig de maximalitzar l'eficiència de l'acció administrativa, el fet que s'atribueixi a òrgans de l'Administració central la realització de tasques que, d'acord amb la delimitació competencial del poder, haurien de correspondre a les comunitats autònomes. La reforma de l'Administració espanyola, bo i disminuint les proporcions de la central i incrementant en la mateixa mesura l'eficàcia tècnica de les administracions autonòmiques (si fos possible sense increment quant a la seva proporció, però aquesta possibilitat pertany, crec, al regne de la utopia) tenen tanmateix alguns límits que no es deriven de la Constitució, però que per aquest motiu no són menys imperiosos. Així s'esdevé, per exemple, quan la tasca encomanada a l'Administració implica la utilització de personal altament especialitzat, o exigeix la utilització de mitjans tècnics refinats i costosos, que fóra insensat de multiplicar-los per disset.

L'evidència que aquestes limitacions que la realitat imposa no poden ser ignorades (dues si més no dels conflictes fins ara resolts pel Tribunal Constitucional impliquen actuacions que compleixen aquestes característiques), afegint-hi la necessitat que la dissociació entre competència (interna) per a l'aplicació del dret europeu i responsabilitat davant la Comunitat Europea pels eventuais incompliments no dugui a situacions insostenibles, han dut el Tribunal Constitucional a remarcar reiteradament la conveniència que s'accentui en aquest terreny la col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes. Segons el parer del Tribunal Constitucional (STC 252/1988), aquesta col·laboració pot requerir formes específiques d'articulació entre l'Administració de l'Estat i les administracions autonòmiques, per exemple, diu el Tribunal, mitjançant l'expedient d'atribuir a aquestes darreres tasques que corresponen a l'Administració de l'Estat, sotmetent-les consegüentment, pel que fa a l'acompliment d'aquestes tasques, a la supervisió estatal. La manera com s'ha perseguit fins ara aquesta col·laboració ha estat fonamentalment l'intent d'unificació de criteris en el si de les conferències periòdiques entre representants de l'Estat i de les comunitats autònomes, les conferències sectorials previstes ja a la Llei 12/1983, sobre el procés autonòmic, la que recull les restes que van quedar després del naufragi de la LOAPA.

5. La formació de la voluntat de l'Estat

Com hem precisat més amunt (apartat 3), vuit dels disset estatuts d'autonomia indiquen que la comunitat autònoma corresponent serà informada de la negociació dels convenis o tractats internacionals que afectin matèries de la seva competència, indicació a la qual, en un cas (Canàries), s'hi afegeix la que la comunitat expressarà la seva opinió. Encara que el Tribunal Constitucional no ha tingut encara l'oportunitat per pronunciar-se sobre el significat d'aquestes previsions estatutàries, no sembla dubtós que el seu judici haurà de coincidir amb el que ja va fer quant als preceptes dels estatuts que determinen el fet que correspon a la comunitat autònoma l'execució dels tractats internacionals en les matèries de la seva pròpia competència. El deure que sobre l'Estat recau d'informar les comunitats pel que fa a les obligacions que per a elles poden néixer com a conseqüència d'un tractat en via de negociació deriva immediatament del deure de solidaritat que la Constitució imposa, i és clar que la informació rebuda pot donar lloc al fet que la comunitat autònoma expressi la seva opinió, tant si ho preveu així l'estatut corresponent com si no ho fa (en el mateix sentit, García de Enterría, 1991).

Aquest deure de proporcionar informació (i eventualment donar audiència) sobre el contingut dels tractats internacionals que puguin afectar les seves competències el deté també l'Estat *a fortiori* en relació amb les decisions de la Comunitat Europea que incideixin en l'àmbit competencial de les comunitats autònomes, respecte dels quals sorgeix, no obstant això, un problema més complex.

Les «competències derivades de la Constitució» que aquesta permet atribuir a organitzacions o institucions internacionals pertanyen de fet, en molts casos, a les comunitats autònomes, i consegüentment el problema que la transferència planteja no és únicament d'un eventual coneixement anticipat de les decisions que aquestes organitzacions o institucions tinguin en tràmit d'adopció, sinó el de la possibilitat d'influir en el seu contingut.

Encara que el risc que les comunitats vegin obstaculitzat l'exercici de les competències que la Constitució els atribueix tingui el seu origen, com ja hem dit, en el fet mateix de la integració, és a dir, en els tractats fundacionals, o més concretament en l'Acta d'Adhesió, ni aquells ni aquesta no contenen, ni podran contenir, cap norma per prevenir-lo. La interpenetració entre el dret europeu i els drets nacionals ja ha arribat, no obstant això, fins a un punt concret tal que ha calgut modificar aquests tractats per fer possible un remei intern, constitucional. Destaca d'aquesta situació el fet que la modificació més important dels tractats originaris quant a les regions hagi estat la introduïda pel Tractat de la Unió Europea en l'art. 146 del Tractat de la Comunitat Europea, que de cap manera es refereix a les regions, sinó al Consell de Ministres de la Comunitat. Mercès a aquesta modificació, ja no cal que la presència de l'Estat en el Consell de Ministres, l'òrgan decisor per excel·lència, hagi d'estar assegurada per un ministre, sinó per «un representant de nivell ministerial». Aquesta «clàusula d'obertura del dret europeu al dret estatal», si m'és permesa l'expressió, fa possible que allà on la Constitució de l'Estat ho estableixi o bé ho toleri, sigui un «ministre» regional (entre nosaltres, un conseller autonòmic) qui representi l'Estat.

Però aquesta «clàusula d'obertura» no fa sinó eliminar un obstacle a la lliure acció dels estats membres; és solament una condició de possibilitat per a la presència de «ministres» regionals en el Consell de Ministres de la Comunitat. Perquè hi hagi

aquesta condició de suficiència, és indispensable que el dret intern autoritzi o ordeni aquesta presència en determinades circumstàncies. No obstant això, ni tan sols el compliment d'aquesta condició de suficiència jurídica és suficient per canviar per si mateixa la realitat, ja que en aquest punt, com en els altres, el dret no és sinó la forma necessària de continguts possibles. Com que la lògica més elemental ens obliga a concloure, i la pràctica alemanya ho demostra amb escreix, ni l'Estat podrà prendre en consideració, ni d'una manera ni d'una altra, la posició comuna de les comunitats, ni atribuir a un conseller determinat per aquestes la representació d'Espanya en el Consell de Ministres (de fet, ni tan sols la incorporació d'un representant de les comunitats a la delegació espanyola) si no existeix una posició comuna de les comunitats.

La consecució d'aquesta només es pot aconseguir mitjançant acord de totes les parts que requereixi l'existència d'estructures orgàniques i normes de procediment adequades per a la formació d'una voluntat comuna. Sobre la manera com s'ha tractat aquesta qüestió fins ara i com s'ha resolt a Espanya aquest problema tan complex, que reproduceix a escala interna les mateixes dificultats que suscita el *decision making process* a nivell comuntari, ens hi referim a l'apartat següent.

6. Les estructures de col·laboració

La necessitat de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes no apareix només, com es pot comprendre fàcilment, en allò que fa referència a les relacions amb la Comunitat Europea. En qualsevol estat d'estructura composta i amb força encara més gran que a l'Estat espanyol «de les autonomies», amb un sistema de delimitació competencial complex i heterogeni, aquesta col·laboració és indispensable en tots els àmbits d'actuació del poder. En l'àmbit de les finances públiques, en el qual la mateixa Constitució (art. 158) la preveu, la col·laboració està assegurada per un Consell creat per la Llei orgànica 8/1980 (art. 3) en el qual s'inclouen, juntament amb l'Administració de l'Estat, les de totes les comunitats. En la resta d'àmbits, només hi ha estructures de col·laboració de les conferències sectorials a les quals ja ens hem referit, que es corresponen amb les distintes branques de l'Administració central i, d'acord amb la Llei 12/1983, s'hauran de reunir dos cops l'any, com a mínim.

Tot i que aquestes conferències sectorials avui encara són, com veurem més endavant, una peça indispensable per assegurar la col·laboració de les comunitats autònomes amb l'Estat i entre si, en relació amb la integració europea, d'ençà de l'inici de la nostra adhesió s'ha intentat complementar-les amb la creació d'una estructura *ad hoc*.

Un cop fallits els intents que es van fer en el moment de l'adhesió d'Espanya a la Comunitat amb vista a assegurar mitjançant normes legals específiques aquesta col·laboració indispensable (*vid.* informació sobre la qüestió a López Castillo, 1992, que cita altres fonts), el Govern va aprovar l'any 1995 (reunió del dia 19 de desembre, a les vigíles de l'entrada en vigor de l'adhesió espanyola a les comunitats) un projecte de conveni amb les comunitats autònomes sobre cooperació en les relacions amb Europa. El projecte, clarament inspirat pel model alemany, creava, com a Alemanya, un *observador* de les comunitats autònomes, integrat en la delegació espanyola a Brussel·les. Ni aquest projecte, ni cap altre que amb la mateixa finalitat es va aprovar l'any 1987 (*vid.* *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 3 de febrer de 1987) i que responia al mateix model, van assolir, no obstant això, l'acord dels ens territorials. Les

raons del desacord són molt diferents. D'una banda, potser, la insuficiència del model per a Espanya, on el Senat no pot exercir funcions anàlogues a les del *Bundesrat*; de l'altra, l'heterogeneïtat jurídica i política de les comunitats autònomes espanyoles, algunes de les quals consideren indispensable que es mantinguin relacions estrictament bilaterals amb els òrgans centrals de l'Estat i aspiren també a assolir una posició superior, o si més no diferent, a la de la resta de les comunitats en relació amb els òrgans comunitaris europeus (*vid.*, en aquest sentit, la referència al contraprojecte presentat per Catalunya a Soriano, 1990, i López Castillo, 1992).

A la vista d'aquests fracassos reiterats, a partir de 1988 s'ha seguit un camí diferent. Segons va afirmar el ministre per a les Administracions Públiques, en la sessió informativa celebrada per la Comissió parlamentària per a les comunitats europees el dia 5 d'abril de 1989, al final d'aquest any va començar a reunir-se una Conferència per a afers relacionats amb les comunitats europees que s'equiparava a la resta de conferències «sectorials» i que, lluny d'intentar un acord abstracte i general sobre la col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, s'ha ocupat únicament de cercar solucions per als problemes concrets que la pràctica planteja; tampoc no s'ha intentant de substituir les diferents i nombroses conferències sectorials ja existents, sinó, i com a màxim, de coordinar-les.

Aquests modestos propòsits varen permetre de dur a terme una tasca gens menyspreable. D'una banda, la simple existència d'una Conferència especialitzada en els afers europeus va impulsar les comunitats autònomes a introduir en les seves estructures administratives òrgans amb aquesta competència específica, la presència dels quals facilita la recepció i la difusió de la informació en termes que els òrgans purament sectorials no poden garantir. De l'altra, aquesta col·laboració continuada va facilitar la unificació de criteris, va fer possibles iniciatives com la que va derivar en la creació en el Tractat de la Unió Europea del Comitè de les Regions i va permetre d'establir procediments de col·laboració per a determinades situacions. Fruit d'això han estat els dos acords obtinguts el 29 de setembre de 1990 per a la col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes en els afers que, en tràmit precontenciós davant la Comissió, o després ja davant el Tribunal de Justícia, s'adrecin contra actes de les comunitats autònomes i per complir les obligacions que en matèria d'ajuts públics imposen els articles 92 a 94 del Tractat de Roma.

No ens ha de sorprendre el fet que l'èxit d'aquesta via qualificada d'informal (tan informal que de vegades resulta sorprenent: aquests acords del 29 de setembre de 1990 que acabem d'esmentar es varen publicar al *Boletín Oficial del Estado* del dia 8 de setembre de 1992 sense que ningú es molestés a explicar ni les raons de la demora ni l'efecte que calia atribuir a una publicació produïda amb un retard de dos anys) suscités el desig de formalitzar-la. Després del fracàs d'algun altre intent, el 29 d'octubre de 1992 es va anunciar la signatura d'un Acord d'institucionalització de la Conferència sectorial per als afers relacionats amb les comunitats europees, subscrit per l'Estat i per totes les comunitats, excepte la del País Basc.

La finalitat que en el susdit Acord s'assigna a la Conferència, integrada per representants de nivell ministerial o equivalent de l'Estat i de les comunitats autònomes que el subscriuen, i que comptarà amb un òrgan tècnic de suport (art. 2 de l'Acord), es la d'«articular i resoldre, a partir del principi de cooperació, aquelles qüestions d'índole general pròpies de la participació de les comunitats autònomes en els afers relacionats amb les comunitats europees» (art. 1). Segons l'article 4, aquesta finalitat

es concreta en un «àmbit temàtic» força elemental, ja que la Conferència no ha d'exercir altres tasques que no siguin servir de via d'informació recíproca, fòrum de discussió i solució de problemes tècnics, i com a instrument per tractar de les qüestions que no poden ser incloses en cap de les conferències sectorials existents, la tasca de les quals és la de supervisar. El conegut *pragmatisme* ens duu fins a l'extrem que expressament s'indica (art. 3.2) que la Conferència així formalitzada no és compatible amb l'existència de conferències bilaterals. La pretensió d'incloure *totes* les comunitats autònomes en la mateixa estructura de cooperació amb l'Estat, que va ser, segons que ja dèiem, una de les causes del fracàs dels intents anteriors, sembla que s'hagi abandonat, no solament en relació amb el País Basc, sinó obrint també el camí de la bilateralitat a totes les comunitats. Evidentment, si totes aprofitessin aquesta possibilitat, la conferència multilateral no tindria cap raó de ser i, consegüentment, hi ha raons que fan pensar que la conjugació de multilateralitat i bilateralitat es fa sobretot en benefici (o homenatge) d'aquelles comunitats autònomes que insisteixen obsessivament en la necessitat de mantenir les diferències.

Pel que fa a la resta d'aspectes, tal com es concreta a l'últim dels seus articles, l'Acord aconseguit és de naturalesa purament política, de manera que «la voluntat que es manifesta en la seva formalització resta subjecta exclusivament al manteniment d'aquesta». Les seves possibilitats d'èxit depenen en conseqüència exclusivament de la política, no del dret.

Aquesta situació no ha quedat substancialment alterada, a parer meu, ni per l'aprovació, el 14 de juny de 1994, d'un reglament intern de la Conferència, ni pel fet d'haver obtingut uns mesos més tard (30 de novembre de 1994) un Acord molt important sobre la participació de les comunitats autònomes en els afers comunitaris europeus a través de les conferències sectorials. Tant el Reglament com, sobretot, l'Acord representen sens dubte avenços importants, però són avenços en la mateixa direcció i també, sobretot, en el mateix pla. Deixant de banda la seva debilitat jurídica i les deficiències tècniques que resulten del fet de tractar-se de textos convinguts, sense cap altra força per poder obligar que la purament política que se segueix de l'Acord d'institucionalització, i del fet de mantenir el caràcter general de la Conferència per als afers europeus i la seva naturalesa complementària respecte de les conferències sectorials (Albertí Rovira, 1995; Pérez Tremps, 1995), ni l'un ni l'altre resolen la qüestió que rau a la base dels problemes. La integració a Europa i la necessitat de fixar una posició comuna que hagi de ser presa en consideració i eventualment adoptada per l'Estat com a posició inicial d'Espanya en el si de la Comunitat, obliga les comunitats autònomes a «posar en comú» l'exercici de la seva autonomia igual com els membres de la Comunitat «posen en comú» el de la seva sobirania, una obligació que es pot resoldre materialment de maneres molt diferents, però que formalment només es pot tractar, com ja s'ha indicat (Albertí Rovira, 1995), mitjançant una reforma constitucional.

Bibliografia

- Borrás Rodríguez, A. «Relacions amb la CEE», a *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (Barcelona, 1988).
- García de Enterría, E. «La participación de las comunidades autónomas en las decisiones comunitarias», a *REDC*, núm. 33 (1991).

- López Castillo, A. «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno», a *REDC*, núm. 26 (1989).
- «Creación y aplicación del derecho comunitario europeo y comunidades autónomas», a *REDC*, núm. 35 (1992).
- Mangas Martín, A. *Derecho comunitario europeo y derecho español* (Madrid, 1986).
- «La aplicación del derecho comunitario europeo por las comunidades autónomas», a *Relaciones internacionales y comunidades autónomas* (Barcelona, 1990).
- Milward, Alan C. *The european rescue of the nations-state* (Univ. of Berkeley Press, 1992).
- Ortega Álvarez, L. «El artículo 93 como título de competencia concurrente para los supuestos incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias», a *REDA*, núm. 53 (1987).
- Pérez Tremps, P. *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea* (Madrid, 1987).
- Rodríguez Iglesias, J.C. «Problemas jurídicos de la adhesión de España a las CEE», a *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria* (Vitoria, 1985).
- Roig Molés, E. «La participación de los entes regionales. Una perspectiva comparada», a *Informe sobre las comunidades autónomas. 1994* (Instituto de Derecho Público, 1995).
- Soriano, J.E., *Comunidades autónomas y Comunidad Europea* (Madrid, 1990).