

PROPOSTES I ASPIRACIONS DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES SOBRE L'ARTICULACIÓ DE MECANISMES PER GARANTIR LA PARTICIPACIÓ AUTONÒMICA EN LA PRESA DE DECISIONS EN EL SI DE LA UNIÓ EUROPEA¹

Casimir de Dalmau i Oriol

Director executiu del Patronat Català Pro Europa

I. Introducció

En primer lloc, crec que les propostes i aspiracions de les comunitats autònomes ja han estat exposades en el decurs *Jornades sobre la participació de les comunitats autònomes en la formació del dret comunitari* quan s'ha parlat del conveni Estat-comunitats autònomes, de la reforma del Senat com a futura cambra de representació territorial o dels sistemes comparats.

En aquest àmbit, les aspiracions de les comunitats autònomes se centren en la voluntat de participar en el procés de formació de la voluntat de l'Estat en els afers de la Unió Europea, i, per tant, en l'elaboració del dret comunitari, a través de la seva integració en els mecanismes de presa de decisions, tant interns com comunitaris.

Per tant, la pretensió de les comunitats autònomes és participar d'una manera institucionalitzada en aquest procés. Perquè això sigui possible s'han proposat fórmules basades en la mateixa Constitució, tal com ha recordat el Tribunal Constitucional en la Sentència de 24 de maig de 1994, relativa al Decret del Govern basc sobre la creació d'un òrgan de relació directa d'aquest Govern amb les institucions de la Unió Europea.

Les raons de fons que duen les comunitats autònomes, en conjunt, a realitzar aquest plantejament ofereixen dues vessants:

a) D'una banda, competencial, de tipus jurídic. Les comunitats autònomes han de poder compensar la pèrdua de competències transferides a la Unió Europea mitjançant els mecanismes correctors corresponents, i la configuració d'un sistema adequat de participació;

b) De l'altra, política, basada en la participació i la coresponsabilitat. No cal dir que per a un Govern autònom, que en última instància depèn de la voluntat dels ciutadans, el fet d'aplicar decisions adoptades per les institucions de la Unió Europea, que afecten les competències del Govern o els seus interessos essencials,

1. Conferència pronunciada en les *Jornades sobre la participació de les comunitats autònomes en la formació del dret comunitari*, celebrades a la Facultat de Dret de la Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, gener de 1995.

sense haver pres part ni en l'elaboració ni en la discussió d'aquestes, condueix a una situació difícil d'assumir des d'un punt de vista polític.

Jo no insistiré en aquests aspectes, ja que han estat prou tractats al llarg d'aquestes *Jornades*. No obstant això, en la primera part de la meua intervenció sí que em referiré a l'evolució de les aspiracions de les comunitats autònomes en l'àmbit dels afers comunitaris, recollint l'experiència d'aquestes a l'exterior i, d'una manera especial, la seva presència a Brussel·les. A la segona part d'aquesta breu exposició intentaré avançar algunes de les propostes en relació amb la cooperació entre el Govern central i les comunitats autònomes en els afers relacionats amb la Unió Europea.

II. Evolució de les aspiracions de les comunitats autònomes en els afers de la Unió Europea

1. *L'experiència autonòmica a Brussel·les*

El que em proposo, d'acord amb la invitació que m'han fet la Universitat Pompeu Fabra i l'Institut d'Estudis Autonòmics, és explicar-los, a partir de la meua experiència com a delegat del Patronat Català Pro Europa a Brussel·les durant aquests darrers vuit anys, com s'ha anat desenvolupant, d'una manera progressiva, quasi accelerada, la voluntat de les regions europees en general i de les comunitats autònomes en particular de participar activament en el procés d'integració europea, tant a nivell intern dels estats membres com a nivell comunitari.

Començaré per afirmar que la voluntat de les comunitats autònomes de participar en aquest procés, avui expressada majoritàriament i espontània per la pràctica totalitat de les comunitats autònomes, fa alguns anys, no gaires, no era compartida per totes elles. En efecte, aleshores algunes comunitats autònomes contemplaven aquest procés amb indiferència, si no amb ironia, i, en alguns casos, amb una oposició vehement.

Crec que per a la majoria de comunitats autònomes i les regions europees en general la decisió d'establir una delegació o una oficina de representació a Brussel·les ha suposat la primera experiència exterior important i, a més, ha volgut ser l'expressió d'un interès clar i decidit pels afers de la Unió Europea, el qual no havia trobat la possibilitat de materialitzar-se a nivell intern a causa de la inexistència de vies institucionals adequades.

Per tant, Brussel·les es converteix en un breu espai de temps en una mena de laboratori d'assaig per a unes comunitats autònomes, i en observatori privilegiat per a d'altres, que els ha permès, sense cap mena de dubte, comprendre millor la complexitat de l'entramat constitucional comunitari i d'avaluar, d'una manera adequada, la incidència del procés legislatiu comunitari en l'àmbit de les seves competències. Aquesta proximitat amb el nucli central de la Unió Europea ha permès que les comunitats autònomes es familiaritzessin amb la realitat comunitària i que l'integressin en les seves actuacions quotidianes.

No ens ha de sorprendre si el primer reconeixement explícit i contundent del

Tribunal Constitucional sobre el dret de les comunitats autònomes d'ocupar-se directament de la projecció externa de les seves competències, com també sobre el dret d'aquestes de relacionar-se directament amb les institucions de la Unió Europea, hagi tingut com a origen un conflicte positiu de competències plantejat pel Govern central contra un Decret del Govern basc relatiu a la creació d'un òrgan de relació d'aquest amb les institucions comunitàries. Això sí, amb el rerefons de la creació d'una oficina de representació oficial del Govern basc a Brussel·les, pretensió de difícil, per no dir d'impossible, acceptació per part de les instàncies centrals.

Però aquesta experiència de les comunitats autònomes a l'exterior ha estat igualment positiva per a l'Administració central, la qual, per mitjà de la seva ambaixada davant la Unió Europea a Brussel·les, ha tingut ocasió de comprovar sobre el terreny la importància i la irreversibilitat del procés regional europeu en conjunt, i, molt especialment, la innegable voluntat de les comunitats autònomes espanyoles de participar en les afers i les decisions comunitàries.

Per tant, hi ha una estreta relació entre la voluntat de les comunitats autònomes de vetllar pels seus interessos i de participar en la definició de les polítiques de la Unió Europea i la decisió que moltes d'elles ja han adoptat —onze en l'actualitat— d'establir-se a la capital comunitària.

Entre les raons que són comunes al conjunt de les comunitats autònomes i que expliquen el *boom* de la presència regional a Brussel·les, podem destacar, al nostre parer, les següents:

- a) L'afectació de les competències autonòmiques per part de les iniciatives legislatives de la Unió Europea.
- b) L'afectació dels interessos rellevants en l'àmbit regional des d'un punt de vista polític, econòmic, social o cultural.
- c) L'oportunitat de crear canals propis d'accés a la informació.
- d) La necessitat de disposar d'un instrument d'actuació capaç de reaccionar amb eficàcia davant les iniciatives comunitàries.

2. *Breu repàs a l'evolució comparada de la presència regional a Brussel·les*

És interessant observar que en un període relativament curt de temps, l'inici del qual coincideix amb l'aprovació de l'Acta única europea l'any 1986, es produeix un impuls significatiu del moviment regional a nivell europeu, el qual es tradueix en un increment de la presència directa d'unes regions determinades a Brussel·les. Aquest fenomen es produeix especialment en els estats membres amb una estructura regional desenvolupada i destaquen, per diverses raons, els casos d'Alemanya, França Bèlgica i, per descomptat, el d'Espanya. Indubtablement, l'atribució de noves competències a la Comunitat Europea, en àmbits molt propers als nivells de responsabilitat regional, com la mateixa política regional, el medi ambient, la investigació i la cohesió econòmica i social, van representar un estímul perquè els *Länder* i algunes comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya i del País Basc, decidissin d'instal·lar-se a la capital comunitària.

a) Pel que fa als 17 *Länder* de la República Federal Alemanya, aquests disposen d'una representació directa a Brussel·les. L'article 8 de la Llei de cooperació entre la Federació i els *Länder* en els afers relacionats amb la Unió Europea de 12 de març de 1993 reconeix explícitament i per primera vegada que els *Länder* poden mantenir relacions permanents amb les institucions de la Unió Europea sempre que aquestes relacions contribueixin a realitzar les seves competències, d'acord amb la Constitució federal. El mateix article estableix que les oficines de representació dels *Länder* a Brussel·les no tenen caràcter diplomàtic.

b) Pel que fa a França, més de vint consells regionals disposen d'oficines pròpies a Brussel·les, sovint compartides. El cas francès, malgrat la limitació del model regional vigent, posa de manifest una emergència clara de les realitats regionals i la seva voluntat d'establir lligams amb les institucions de la Unió Europea.

c) En el cas de Bèlgica, la proximitat geogràfica dilueix considerablement la necessitat de les regions d'expressar amb força la creació d'òrgans de relació amb les institucions de la Unió Europea. No obstant això, la reforma recent de la Constitució belga ha suposat la consagració del model d'estat federal i la institucionalització definitiva de la participació directa dels seus components en els afers de la Unió Europea.

d) Tornant a Espanya, actualment onze comunitats autònomes disposen de representació pròpia a Brussel·les. Pel que fa a Catalunya, la delegació del Patronat Català Pro Europa fou creada el 1986 amb motiu de l'adhesió d'Espanya a la Unió Europea, sota l'impuls de la Generalitat de Catalunya i del seu president. Es tracta d'una decisió amb una clara dimensió institucional i política, d'afirmació de la voluntat de ser present en el procés d'integració europea i de participar-hi activament.

A curt termini la pràctica totalitat de les comunitats autònomes ja haurà instal·lat les seves delegacions a Brussel·les. Navarra, Astúries i Castella-La Mancha estan fent gestions en aquest sentit. Les Illes Balears, a través del Centre Balear de Documentació Europea, mantenen un conveni de col·laboració amb el Patronat Català Pro Europa. Sembla que només Cantàbria i La Rioja, d'acord amb la informació de què disposem, no s'han plantejat fins ara d'establir-se, de cap manera, a la capital comunitària.

3. *Breu enunciat de les dificultats que les regions han hagut de vèncer per fer valer les seves aspiracions*

L'aparició sobtada de les representacions regionals a Brussel·les ha obligat les administracions públiques, tant la comunitària com les dels estats membres, com també la mateixa administració regional o autonòmica, a improvisar vies de relació amb entitats que no tenien reconeixement oficial. Encara que el balanç global després de vuit anys de presència a Brussel·les es pot considerar positiu, no es poden oblidar les dificultats que han hagut d'afrontar les regions en general, només superades en part actualment. Ens referim especialment al cas espanyol.

a) Pel que fa a les institucions comunitàries, els seus responsables inicialment contemplen amb interès i amb certa perplexitat la vitalitat i l'auge del moviment regional europeu. Els tractats constitutius de les comunitats europees no feien cap referència a l'Europa de les regions. Els estats eren considerats els únics actors possibles del procés d'integració europea. La Comunitat Europea no reconeixia oficialment les regions. Després d'un cert desconcert inicial (la Comissió Europea no pot ni vol prendre iniciatives susceptibles de molestar els estats membres), als responsables comunitaris, els interessa mantenir una relació informal amb les regions ja que les veuen com a interlocutors representatius i profundament coneixedors de diferents parts del territori comunitari i amb una capacitat d'actuació directa sobre aquest. En definitiva, per primera vegada les institucions comunitàries poden contrastar àmpliament la informació que les administracions centrals els faciliten. A través de les regions poden accedir directament a la realitat local i al ciutadà.

En algun moment es va donar el cas que determinats càrrecs comunitaris que van accedir als seus llocs amb el suport polític del Govern espanyol, van controlar i dificultar durant força temps les relacions de les comunitats autònomes amb les institucions comunitàries, donant instruccions si esqueia, perquè els funcionaris no atenguessin les demandes i les visites de representants autonòmics. Afortunadament, aquestes pràctiques han quedat diluïdes i superades pels esdeveniments.

b) En relació amb l'Administració central, la negació de la informació, com també el més absolut desinterès per crear vies que facilitin la informació relativa a les iniciatives, els programes i els projectes comunitaris d'interès rellevant per a les comunitats autònomes han caracteritzat els inicis de la integració espanyola a la Comunitat europea.

El conflicte positiu de competències plantejat pel Govern central contra el Decret del Govern basc relatiu a la creació d'un òrgan de relació entre aquest i les institucions comunitàries és un exponent clar de l'actitud reticent de l'Administració central davant qualsevol pretensió autonòmica d'acostar-se a l'Europa comunitària. Curiosament, el Govern espanyol, coautor juntament amb Alemanya de la proposta de creació del Comitè de les Regions en el decurs de la conferència intergovernamental per a la reforma dels tractats comunitaris —es tracta d'una paternitat lliure i voluntàriament reivindicada—, és el mateix que interposa un recurs contra el ja mencionat Decret del Govern basc, en el rerefons del qual es troba la creació d'una oficina de representació oficial d'aquest darrer a Brussel·les.

La inauguració de les primeres oficines autonòmiques a Brussel·les posa de manifest un recel i una falta de suport inicial per part de l'Administració central davant d'un fet nou: la creació d'estructures públiques a l'exterior no subjectes a la tutela del Ministeri d'Afers Estrangers. L'adhesió d'Espanya a les comunitats europees i el desenvolupament lògic del procés autonòmic fa que determinades comunitats autònomes estableixin delegacions a Brussel·les, utilitzant diferents models de representació, però cercant sempre el pragmatisme i l'eficàcia.

Ha de transcórrer poc temps perquè els representants de l'Administració espanyola a Brussel·les comprenguin i acceptin sense reserves que la presència regional a Brussel·les és innòcua i no posa en dubte la unitat d'acció del Govern espanyol a l'exterior, i fins i tot es comencen a detectar indicis racionals que pot ser útil i eficaç

si es fa bé. L'Administració central hauria d'aplicar-se de tant en tant aquest criteri tan sensat. Del rebuig a l'astorament i de l'astorament a l'entusiasme contingut: «Qui millor que un mateix per defensar els seus interessos», va proclamar un destacat diplomàtic espanyol en l'acte inaugural d'una de les oficines autonòmiques a Brussel·les.

Tot això posa de manifest una evolució positiva de l'actitud de l'Administració espanyola davant d'un procés irreversible. I cal alegrar-se'n. Finalment s'accepta un postulat bàsic, quasi primari: defensar i promoure els interessos catalans i extremerys a Brussel·les equival a defensar els interessos espanyols. I un segon postulat s'obre camí: existeix una relació de complementarietat entre les funcions pròpies de la representació d'Espanya davant la Unió Europea i l'acció que desenvolupen cada una de les oficines autonòmiques.

c) Finalment, també cal recordar que alguna comunitat autònoma criticava el fet d'establir delegacions a Brussel·les, per considerar-ho inútil i contraproductiu, encara que avui ja ha creat la seva representació. Benvinguda sigui.

4. *La participació autonòmica en els afers de la Unió Europea: avenços i llacunes*

Pel que fa als avenços del moviment regional en el marc estrictament comunitari, és a dir, com a conseqüència de decisions adoptades per les institucions europees, cal destacar alguns progressos importants en els àmbits següents:

- 1988: La constitució del Consell Consultiu de les Col·lectivitats Locals i Regionals, dependent de la Comissió Europea, amb funcions extraordinàriament limitades però que en aquell moment va constituir un avenç important.
- 1988: La reforma de l'aplicació dels fons estructurals, amb l'associació corresponent de les regions al procés de concepció i d'execució de la política regional comunitària.
- 1992: La creació del Comitè de les Regions de la Unió Europea com a nou organisme consultiu de les regions i els ens locals, la base legal del qual es troba en el mateix Tractat, constitueix, sense cap mena de dubtes, l'èxit més important aconseguit pel moviment regional europeu en el decurs dels darrers anys.

Malgrat els avenços ressenyats, queda pendent la participació de les regions —llevat dels casos d'Alemanya i Bèlgica— en el procés de formació de la voluntat estatal en els afers de la Unió Europea. Els estats consenten, encara que no sempre de bon grat, la creació d'organismes comunitaris que garanteixin certa representació autònoma de les regions. Per tant, es produeix una distorsió entre els avenços de la presència de les regions en el si del sistema institucional comunitari i la inexistència de mecanismes de participació interna, plenament operatius, com és el cas espanyol.

Cal assenyalar que les comunitats autònomes van decidir el 29 d'octubre de 1992 la institucionalització de la Conferència per als afers relacionats amb les comunitats europees, a fi d'impulsar el desenvolupament de l'esquema de participa-

ció d'aquestes en cada una de les polítiques comunitàries que afectin les seves competències. Segons aquest acord, l'esquema ha d'incloure els procediments de cooperació que facin efectiva la participació de les comunitats autònomes tant en la fase de definició de la posició espanyola en el procés d'adopció de les decisions per part de les institucions comunitàries, com en la fase d'aplicació interna del dret comunitari. El 30 de novembre de 1994 es va adoptar, pendent encara de ratificació formal, l'acord d'aquesta mateixa Conferència sobre la participació de les comunitats autònomes en els afers comunitaris a través de les conferències sectorials respectives, aspecte al qual s'ha referit el professor José M. Baño.

D'altra banda, el Ple del Senat sobre l'Estat de les autonomies, en la sessió del 28 de setembre de 1994, va aprovar una moció en què constata la necessitat que les comunitats autònomes participessin directament en les negociacions comunitàries, mitjançant la incorporació de representants seus en el si de la delegació espanyola, quan els temes objecte de discussió afectessin les seves competències.

Tant els acords adoptats per la Conferència de les comunitats autònomes per als afers comunitaris com la moció del Ple del Senat suposen un progrés significatiu que cal destacar. No obstant això, aquests acords han de ser desenvolupats i duts a la pràctica per conduir d'una manera real i efectiva la pretensió de les comunitats autònomes de participar en els afers de la Unió Europea.

Actualment, el nivell d'accés de les comunitats autònomes a la informació que generen les institucions de la Unió Europea depèn de la capacitat i dels mitjans desplegats per cada una d'elles a Brussel·les. L'accés a la informació, malgrat el paper determinant que juga en l'elaboració de qualsevol estratègia de defensa d'interessos específics, no es produeix d'ofici. En aquest àmbit l'Administració central exerceix un monopoli gairebé absolut.

Però la garantia d'un accés real i efectiu a la informació requereix un complement indispensable: la participació institucional i política de les comunitats autònomes en aquest procés. En definitiva: la informació sense participació limita la capacitat d'acció de les comunitats autònomes, però la participació sense informació suposaria relegar les comunitats autònomes a un paper de comparses.

La participació de les comunitats autònomes en el procés de formació del dret comunitari, des d'aquesta doble vessant —institucional i d'accés a la informació—, és precisament la pretensió bàsica de les comunitats autònomes que avui encara està pendent de resoldre's d'una manera adequada, i és la que hauria d'inspirar, segons la meua opinió personal, un model de cooperació entre les comunitats autònomes i el Govern central en els afers de la Unió Europea. En el segon capítol de la meua intervenció m'hi referiré.

III. Propostes per a la cooperació entre les comunitats autònomes i el Govern central en els afers relacionats amb la Unió Europea

1. *L'accés de les comunitats autònomes a la informació de la Unió Europea*

Les comunitats autònomes no poden definir la seva posició respecte d'una iniciativa política o legislativa comunitària, si no han estat suficientment informades,

amb caràcter previ i en temps útil. Per això, les comunitats autònomes haurien de seleccionar els àmbits d'actuació de la Unió Europea respecte dels quals desitgin estar puntualment informades.

En el moment de dur a terme aquesta selecció es podran adoptar uns criteris que sobrepassin l'àmbit competencial estricte de les comunitats autònomes. Per tant, aquestes sempre podran sol·licitar, en funció de l'actualitat comunitària o d'interessos sobrevinguts, l'accés a la informació sobre altres camps d'intervenció de la Unió Europea.

El Govern central hauria de posar a disposició de les comunitats autònomes, d'ofici, en relació amb els àmbits seleccionats, la informació següent:

a) Els documents, els informes i les comunicacions de la Comissió Europea, dels grups de treball del Consell, del Comitè de Representants Permanents (COREPER) i del Consell de Ministres, de les reunions informals de ministres i del Consell Europeu.

b) Els informes de la representació permanent davant la Unió Europea sobre les sessions del Consell de Ministres, dels seus grups de treball i del COREPER, com també els informes de les reunions informals dels ministres.

c) Els informes de la representació permanent sobre les sessions del Parlament europeu i les seves comissions.

d) Els informes de la representació permanent sobre les decisions de la Comissió.

e) Els documents i les informacions sobre les iniciatives formals, dictàmens i notes del Govern central dirigits a les institucions i òrgans de la Unió Europea.

Fins ara l'accés d'ofici a la informació comunitària per part de les comunitats autònomes no ha estat garantit per part del Govern central, ni tan sols en el supòsit dels documents, els programes o les propostes oficials de les institucions comunitàries. Inexplicablement, i malgrat la Sentència del Tribunal Constitucional ja esmentada, l'accés sistemàtic de les comunitats autònomes als documents del Consell no ha estat resolt encara d'una manera favorable. Mentrestant, les comunitats autònomes encara tenen el recurs, gens desitjable, d'acollir-se a la Decisió del Consell de 20 de desembre de 1993, relativa a l'accés del públic als documents del Consell.

Sigui com sigui, les oficines de les comunitats autònomes que hi ha a Brussel·les i, en el cas de la Generalitat de Catalunya, la delegació del Patronat Català Pro Europa, haurien d'exercir un paper actiu en aquesta qüestió, per motius d'economia —utilització d'estructures ja existents— i d'eficàcia —proximitat geogràfica—. Efectivament, les comunitats autònomes, igual com passa amb els *Länder* de la República Federal d'Alemanya, tendiran a mantenir i fins i tot reforçar la seva presència a Brussel·les per consolidar les seves pròpies fonts d'accés a la informació basades en la relació directa amb les institucions de la Unió Europea.

El Govern central hauria de reconèixer el paper que exerceixen les comunitats autònomes a Brussel·les, com també facilitar la seva tasca amb el suport necessari en cada cas. Aquest suport s'ha anat desenvolupant de forma positiva al llarg dels ja

més de vuit anys de la presència autonòmica a Brussel·les, amb un notable impuls més recentment, però encara limitat i per tant insuficient.

La meua experiència personal em duu a suggerir la conveniència que el Govern central habiliti dins la representació permanent d'Espanya davant la Unió Europea un servei tècnic de relació amb les oficines d'informació de les comunitats autònomes, a les quals facilitaria tota la informació i la documentació necessàries i útils per al desenvolupament de les seves funcions. Aquesta iniciativa hauria de ser entesa com un complement dels mecanismes de cooperació que s'estableixin a nivell intern.

2. La participació de les comunitats autònomes en la definició de la posició negociadora espanyola

La participació de les comunitats autònomes en la definició de la posició negociadora espanyola respecte de les iniciatives legislatives o polítiques de la Unió Europea és essencial per a preservar la virtualitat de les competències que els són pròpies.

Aquesta participació de les comunitats autònomes en la definició de la posició negociadora espanyola ofereix dos nivells:

a) Quan es tracti d'un projecte relatiu a matèries de competència exclusiva de les comunitats autònomes, aquestes participaran des del primer moment en les deliberacions internes amb l'Administració central per fixar una posició negociadora comuna. El Govern central haurà de tenir en compte principalment la posició defensada per les comunitats autònomes.

b) Si es tracta d'un projecte de la Unió Europea, la regulació del qual a nivell intern és competència exclusiva del Govern central però afecta interessos essencials de les comunitats autònomes, aquestes hauran de ser escoltades abans que el Govern central fixi la seva posició negociadora inicial.

Les comunitats autònomes han de ser informades pel Govern central del marc temporal en què es desenvoluparà la negociació en el si del Consell de Ministres de la Unió Europea i del temps de què disposen per comunicar la seva posició.

Igualment, les comunitats autònomes han de ser informades puntualment de les modificacions successives de caràcter rellevant que alterin la posició negociadora espanyola al llarg de les negociacions, especialment en els supòsits en què les comunitats autònomes no participin directament.

No obstant això, l'existència de disset comunitats autònomes obligarà a arbitrar un sistema que permeti integrar en la posició negociadora espanyola les aportacions d'aquelles comunitats autònomes que, segons les seves competències o els seus interessos, manifestin la voluntat de contribuir a la seva formació: és la funció de la Conferència per als afers relacionats amb la Unió Europea i de les conferències sectorials que constitueixen, segons l'acord adoptat amb data de 30 de novembre de 1994. Per tant, caldrà estar pendents de la posada en marxa d'aquests acords.

3. *La participació de les comunitats autònomes en les negociacions en el si de les institucions de la Unió Europea*

D'acord amb el principi recollit en la moció del Senat de 28 de setembre de 1994, si les negociacions comunitàries afecten competències exclusives de les comunitats autònomes o els seus interessos essencials, s'ha d'integrar una representació d'aquestes comunitats a la delegació espanyola que participa en les deliberacions del Consell de Ministres de la Unió Europea.

El Govern central i les comunitats autònomes han de fixar, de comú acord, una llista dels grups de treball del Consell en els quals es discuteixin projectes que afectin les seves competències exclusives o els seus interessos essencials.

En el cas en què s'acordi la participació d'un o dos representants de les comunitats autònomes en les negociacions comunitàries, la direcció de la delegació espanyola correspon al Govern central. El representant d'aquest ha de consultar en qualsevol moment els representants de les comunitats autònomes. I aquests poden intervenir en el decurs de les negociacions, d'acord amb el cap de la delegació.

En el supòsit que dos representants de les comunitats autònomes s'integrin a la delegació espanyola, es pot preveure un joc de doble rotació entre les comunitats autònomes:

a) Les comunitats autònomes «històriques» deleguen en un dels representants autonòmics.

b) La resta de comunitats autònomes deleguen en l'altre representant autonòmic.

D'altra banda, d'acord amb l'article 146 del Tractat de la Unió Europea, el Govern central pot estar representat en les reunions del Consell de Ministres per un membre d'un govern autonòmic amb rang ministerial. Per tant, en el supòsit de reunions en què es discuteixin projectes que afectin competències exclusives de les comunitats autònomes, un representant d'aquestes pot encapçalar la representació espanyola.

4. *La designació dels representants espanyols en els comitès de la Comissió Europea*

La designació per part del Govern central del representant espanyol en els comitès de la Comissió Europea —els comitès consultius, de gestió i de reglamentació— es pot dur a terme en funció dels criteris següents:

a) Quan es tracti de la creació de nous comitès per part de la Comissió Europea o de la renovació dels seus membres, el Govern central n'informarà les comunitats autònomes, a través de la conferència sectorial corresponent, perquè aquestes puguin elaborar les propostes que considerin oportunes.

b) El Govern central ha de consensuar el candidat amb les comunitats autònomes afectades quan es tracti d'un comitè responsable d'una matèria que atenyi competències exclusives d'una o més comunitats autònomes.

c) En els comitès de la Comissió Europea participa un representant del Govern central juntament amb un o dos representants de les comunitats autònomes. Quan

es tracti de competències no exclusives de l'Estat, aquest pot delegar en un representant autòmic.

5. *Els litigis davant del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea*

El Govern central pot interposar, a proposta de les comunitats autònomes, els recursos judicials previstos en el Tractat de la Unió Europea quan les competències exclusives de les comunitats autònomes, com també els seus interessos essencials, resultin afectats per una acció o una omissió d'una institució de la Unió Europea.

En aquests supòsits les comunitats autònomes poden proposar la incorporació d'un representant seu en l'equip jurídic que defensa en cada cas els interessos espanyols davant el Tribunal de Justícia, com també davant el Tribunal de Primera Instància.

4. **Conclusions**

Per acabar podem preguntar-nos sobre l'objectiu final de les comunitats autònomes, i d'algunes en particular, quan fan tants esforços i inverteixen tantes energies per dur a terme les seves aspiracions en l'àmbit de la participació en els afers de la Unió Europea, malgrat les topades constants amb obstacles, actituds i mentalitats que sovint poden dissuadir-les d'aquest objectiu.

a) Pur esperit reivindicatiu? Es tracta del desig irrefrenable de determinats responsables autonòmics de viatjar a Brussel·les i, de passada, comprar uns Godiva a la *free-shop* de Zaventem? Rotundament, no. Encara que probablement alguns s'hauran de resignar i deixar de fer-ho.

b) Per influir d'una manera efectiva en les decisions de la Unió Europea? Això significaria que les comunitats autònomes admeten que Espanya sí que té prou pes per a condicionar les decisions de la Unió Europea o almenys així ho esperen. Si no fos així, aquest esforç seria inútil i innecessari. Aquest seria, des de la perspectiva de l'Estat espanyol, un element important de cohesió interna.

c) Per compartir la responsabilitat de les decisions comunitàries, independentment del contingut, fins i tot quan perjudiquen les comunitats autònomes en general o a algunes d'elles en particular? Això suposaria la consagració del principi de coresponsabilitat política de les comunitats autònomes respecte de les decisions adoptades pel Consell de la Unió i posaria en relleu el sentit d'Estat d'aquestes.

d) Per compartir les frustracions espanyoles quan els resultats obtinguts no són els desitjats? És el cas, per exemple, de la minoria de blocatge en el marc del sistema comunitari de presa de decisions, modificada contra la voluntat del Govern espanyol, amb motiu de l'ampliació recent de la Unió Europea. La realització d'un debat intern previ, entre el Govern i les comunitats autònomes, especialment per a les qüestions de gran transcendència podria conduir a l'assumpció de posicions més realistes i més d'acord amb el pes polític d'Espanya en el si de la Unió Europea.

e) Per fer de captaires en les cimeres europees? No necessàriament. La participació de les comunitats autònomes en la definició de la posició espanyola potser permetria defensar posicions més d'acord amb els interessos espanyols a mitjà i llarg termini.

f) Per controlar l'estratègia negociadora espanyola en els àmbits que afectin determinades comunitats autònomes? Podria ser que Barcelona actualment fos seu de l'Agència Europea del Medicament o podria ser que Barcelona ni tan sols mai no hagués tingut aquesta il·lusió si hagués participat en tot el procés.

g) Per garantir que la delegació espanyola projecti la imatge d'un Estat plurinacional i pluricultural, evitant la posició del ministre espanyol d'Educació quan el Consell de Ministres de la Unió Europea va decidir l'exclusió del català del programa Lingua? Evidentment, sí. Aquesta és una qüestió fonamental que explica que la participació de les comunitats autònomes en les negociacions comunitàries ha de ser considerada, en primer lloc, des de la perspectiva i els interessos de les anomenades nacionalitats històriques que componen l'Estat espanyol, segons reconeix la mateixa Constitució.

Podríem trobar moltes altres raons per respondre aquesta pregunta. Però en definitiva es tracta d'una qüestió de principi, basada en la mateixa Constitució, segons ens ha recordat el mateix Tribunal Constitucional, setze anys després d'haver-se aprovat la Carta magna. Mentrestant, les comunitats autònomes han fet el seu camí intentant realitzar les seves aspiracions.

Finalment, voldria recordar que l'entrada en vigor de l'Acta única europea i del Tractat de la Unió Europea el 1987 i el 1993, respectivament, ha suposat un increment notable de les competències que els estats membres han transferit a les institucions europees. D'aquí ve la importància de trobar fórmules realistes i eficaces al mateix temps que garanteixin la participació de les comunitats autònomes en aquest procés. Ens trobem al llindar de la Conferència intergovernamental prevista en el Tractat de Maastricht per a 1996, l'inici dels treballs preparatoris de la qual és imminent. Sens dubte els temes que s'hi discutiran tenen una gran transcendència per al futur de la Unió Europea i per tant afectaran molt directament les comunitats autònomes. Els mecanismes de concertació de la posició espanyola entre el Govern central i les comunitats autònomes en el marc de la Conferència intergovernamental, quan les competències o els interessos d'aquestes en resultin afectats, constituirà una referència clara per conèixer exactament fins a quin punt es compleixen les aspiracions de les comunitats autònomes pel que fa a la seva participació directa en els afers de la Unió Europea.