

LES REGIONS DINS LA NOVA UNIÓ EUROPEA. EL LLARG CAMÍ CAP A UNA PRESENCIA DIRECTA DE LES REGIONS DINS LA UNIÓ EUROPEA

Enoch Albertí Rovira

Catedràtic de dret constitucional
de la Universitat de Barcelona

Sumari

1. La presència actual de les regions dins la Unió Europea
 - 1.1 Unió, estats compostos i principi d'autonomia institucional
 - 1.2 Els fonaments constitucionals i comunitaris de la participació regional en els afers europeus
 - 1.3 Les regions dins la Unió Europea: una participació a diversos nivells
 - 1.4 La participació interna encara com a mecanisme fonamental de participació
2. La irrupció de les regions amb poders legislatius en el debat sobre el futur de la Unió
3. El debat sobre el paper de les regions dins la Unió: qüestió europea o qüestió domèstica dels estats
4. La resolució (provisional) del debat sobre les regions dins la Unió: les regions en el projecte de Tractat constitucional de la Convenció
 - 4.1 Un nivell baix i indirecte de reconeixement de les regions en el Tractat constitucional
 - 4.2 La remissió bàsica de la participació regional a la decisió interna dels estats
 - 4.3 La continuïtat del Comitè de les Regions com a via fonamental de la participació regional institucionalitzada en la vida de la Unió
5. A tall de conclusió: continuarà...

1. La presència actual de les regions dins la Unió Europea

1.1. Unió, estats compostos i principi d'autonomia institucional

Avui no es discuteix el fet que els membres de la Unió Europea són els estats i que sobre aquests descansa la responsabilitat del procés d'integració. I si bé en algun moment van poder tenir un cert predicament unes altres concepcions,¹ avui no hi ha alternatives doctrinals serioses (en el sentit de viables) a aquesta construcció.

Tanmateix, i obviant ara el fet que aquesta afirmació conté un grau de complexitat més gran del que aparenta pel que fa a alguna de les seves conseqüències,² la qüestió es complica força més en els casos dels estats compostos o complexos, que basen la seva estructura constitucional interna en un doble nivell de govern, cada

1. Com ara la de l'*Europa de les regions* o la de l'*Europa dels pobles*, des de les quals es propugnava, almenys en alguna de les seves tendències i manifestacions, una construcció europea que no se sustentés només, ni principalment, en els estats, sinó en aquestes altres entitats, a vegades difícils de delimitar.

2. *Vid.* L. M. Díez Picazo, «¿Qué significa ser estado dentro de la Unión Europea?», a E. García de Enterría (dir.) i R. Alonso García (subdir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Colegio Libre de Eméritos, Civitas, Madrid, 2002, pàg. 267 i seg.

un d'ells amb institucions i poders que disposen de naturalesa estatal, cosa que succeeix en cinc estats de l'actual Unió de 15.³ I és clar que en aquests casos no pot operar simplement una equació que equipari *estat* amb *poder central*.

Això és evident, i així s'ha reconegut sense gaires problemes en l'anomenada *fase descendent* del dret comunitari europeu, és a dir, respecte de l'execució de les normes comunitàries, que ha de correspondre en el si de cada estat a qui detingui la competència interna.⁴ En aquest sentit, la Unió, en virtut del principi d'autonomia institucional, no hi té res a dir.⁵ El principi d'autonomia institucional serveix així per garantir que l'equilibri de poders a l'interior de cada estat no es veu alterat, almenys en principi, per la Unió.

Però l'aplicació del mateix principi d'autonomia institucional en la fase ascendent —és a dir, en el procés d'elaboració de les normes i les decisions comunitàries— provoca, en canvi —i també si més no en principi—, l'alteració d'aquest mateix equilibri intern. La «neutralitat» o la «ceguesa» de la Unió enfront de les estructures constitucionals internes dels estats membres presenta aquí, en aquesta segona dimensió, un alt potencial d'afectació d'aquestes mateixes estructures, amb una capacitat considerable per modificar-les. No s'ha d'oblidar que els qui formen part del Consell, principal instància decisòria de la Comunitat, són els governs centrals dels estats membres, i que aquests, per tant, passen a intervenir també en àmbits i afers la competència interna dels quals, abans de ser transferida a la Unió, corresponia a les entitats territorials. Per aquestes, la Unió implica haver d'enfrontar-se a un doble procés de centralització: a favor de la Unió, d'una banda, a causa de la transferència de poders propis a les institucions comunitàries (que afecta també les instàncies centrals de govern, en l'àmbit de competència que els correspon), i a favor dels governs centrals, d'una altra, ja que aquests són els qui formen part de la principal institució decisòria de la Unió, que exerceix els poders comunitaris transferits.

La Unió és neutra o indiferent davant la realitat regional interna d'alguns estats, però aquesta *neutralitat* presenta una ambivalència que cal tenir present. Per això aquesta indiferència és molt més difícil de mantenir, perquè en el procés de formació de les decisions comunitàries aquesta neutralitat comporta, en realitat, una alteració dels equilibris constitucionals interns dels estats i, de fet, s'ha modulats i matisats de manera notable durant els darrers anys, especialment des del Tractat de Maastricht de 1992. A partir d'aquest moment, que va suposar una veritable revolució institucional de les estructures comunitàries tradicionals, la Comunitat va en-

3. Alemanya, Àustria, Bèlgica, Itàlia i Espanya, als quals s'haurien de sumar també, almenys parcialment, Portugal (Açores i Madeira), Finlàndia (Illes Àland) i el Regne Unit (Escòcia), que presenten una estructura de descentralització política no generalitzada territorialment.

4. A Espanya, de manera explícita en la jurisprudència del Tribunal Constitucional, des de la Sentència 252/1988, de 20 de desembre, a la qual segueixen moltes més (STC 64/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993, 141/1993, 102/1995, 67/1996, 45/2001 i 95/2001, entre d'altres). Aquest principi general de no alteració de l'ordre intern de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes no està exempt, però, d'algunes modulacions, especialment en l'àmbit de les subvencions (per totes, STC 79/1992).

5. Reconegut expressament pel Tribunal de Justícia, des de la Sentència *International Fruit Company*, de 15 de desembre de 1971.

treobrir les portes per donar pas a les regions, tot i que de manera força tímida i amb un abast molt limitat.

Abans de passar a examinar com es manifesta aquesta presència de les regions dins la Unió, és important aturar-se un moment en els fonaments que justifiquen aquesta presència, ja que en gran part serviran per donar la mesura en què s'ha de produir.

1.2. *Els fonaments constitucionals i comunitaris de la participació regional en els afers europeus*

Com ja s'ha dit, el procés d'integració europea implica un transvasament de poders dels estats cap a les institucions comunitàries, mitjançant la seva atribució pels tractats, de manera directa o per les vies d'extensió competencial que s'hi preveuen (clàusules dels art. 308 TCE i, en una altra mesura, art. 95 TCE). En un estat d'estructura composta, aquests poders estatals transferits poden correspondre tant a la instància central de govern (política monetària o política comercial exterior, per exemple) com a les instàncies territorials (agricultura, per exemple). I des de l'exercici d'algunes competències comunitàries que presenten una clara dimensió horitzontal (com ara la relativa a la política de la competència, per exemple), també es poden veure afectats els poders que corresponen internament a les regions, tot i que no s'hagin transferit formalment a la Comunitat (així, per exemple, activitats i serveis culturals —que poden incloure certs mitjans de comunicació— o serveis públics locals). El procés d'integració provoca d'aquesta manera una alteració de l'equilibri constitucional intern del repartiment de poders, que s'ha de restaurar si no es vol que es produeixi una mutació que soscavi greument els fonaments sobre els quals descansa la convivència política de la comunitat, expressada en les regles constitucionals de cada estat.

Aquest reequilibri necessari s'ha plantejat tradicionalment en termes de participació de les regions en les decisions estatals que versen sobre l'àmbit de poders que internament els corresponien abans que fossin assignades a la Unió, o que condicionen o afecten greument les que encara retenen. Es tracta de compensar la pèrdua de capacitat de decisió i actuació autònoma i individual per una quota de participació en els processos de decisió en aquelles matèries i sectors que ja s'han situat sota l'òrbita comunitària.⁶ La participació és així el contrapès amb el qual es pretén equilibrar la pèrdua de poders individuals per part de les regions i la doble pressió centralitzadora que exerceix el procés d'integració europea, i que deriva, com s'ha dit, no sols del transvasament de poders al nou centre que constitueixen les institucions comunitàries, sinó també del fet que és el govern central qui forma part de les institucions que exerceixen aquests poders transferits, i molt especialment del Consell.

És important assenyalar que aquesta participació no es presenta simplement en termes de cooperació, i encara menys com un principi polític prudent de bon go-

6. Sobre la idea de participació com a compensació, per tots, a Espanya, A. López Castillo, «Creación y aplicación del derecho comunitario europeo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12, 1992, pàg. 111 a 151, i E. Roig Molés, *Las comunidades autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch-Institut d'Estudis Autònoms, València, 2002, esp. pàg. 80 i seg.

vern, tot i que també sigui aquestes dues coses, sinó pròpiament com un principi constitucional, que deriva directament de la necessitat de preservar l'equilibri constitucional de repartiment de poders davant les transformacions de fet que ha originat el procés d'integració europea. Per bé que no ens hi puguem aturar, l'afirmació del principi de participació efectiva com un principi constitucional té conseqüències importants, tant pel que fa a la seva exigibilitat com també a la seva traducció operativa, que ningú no pot passar per alt.

A Espanya, la consideració de la participació regional en els afers europeus com a principi constitucional no és encara gaire habitual,⁷ però, en canvi, aquesta és la perspectiva que han adoptat de manera inequívoca la resta d'estats compostos membres de la Unió, que han reformat els seus textos constitucionals per ancorar-hi de manera expressa el principi i per establir al màxim nivell normatiu el disseny bàsic de les vies per les quals ha de transcórrer. Així ha succeït a Alemanya, que va reformar la Llei fonamental l'any 1992 per disposar expressament la participació dels *Länder* en els afers europeus a través del *Bundesrat* (art. 23); a Àustria, que va modificar igualment la seva Constitució el 1994, abans fins i tot de l'ingrés en la Unió, per tal de preveure els mecanismes de participació dels *Länder* (nous art. 23.c, 23.d i 23.e); a Bèlgica, on l'ancoratge constitucional de la participació regional en els afers europeus i la configuració del mecanisme que es posa a disposició seva, malgrat no estar previst de manera expressa a la Constitució, ve donat pel paral·lelisme que s'estableix entre competències internes i competències internacionals (art. 167); i, finalment, fins i tot a Itàlia, que mitjançant la reforma constitucional de 18 d'octubre de 2001 ha introduït en el text de la seva Constitució el principi de participació regional en els afers europeus (art. 117).

A aquesta justificació constitucional —i, per tant, interna— de la participació regional en els afers europeus, cal afegir-hi encara d'altres motius, ara derivats pròpiament del sistema comunitari europeu. En primer lloc, la participació regional és exigida, o almenys fomentada, per raons d'eficàcia en l'aplicació de les polítiques comunitàries. Com se sap, la Comunitat actua en general a través d'un sistema d'administració indirecta, pel qual les seves polítiques són executades normalment per les administracions dels estats. I dins els estats compostos aquesta execució correspon en molts casos (entre un 70 i un 80 per cent dels programes comunitaris, segons l'estimació de la Comissió)⁸ a les administracions regionals, en virtut de les regles constitucionals de repartiment de competències. Per tant, hi ha un interès evident, especialment de la Comissió, per comptar amb una relació directa amb les entitats regionals. En són una prova les reflexions i les propostes que en aquest sen-

7. No ho era en absolut a finals dels anys vuitanta, quan la qüestió es va començar a considerar doctrinalment, encara que es pot dir que va guanyant terreny. Una argumentació sòlida en aquest sentit a E. Roig, *op. cit.*, pàg. 78 i seg., i pàg. 86 i seg. La consideració de la participació regional com a principi constitucional té, a més, una altra dimensió important, com a expressió del límit constitucional que oposa el principi autonòmic al procés d'integració europea. Sobre aquesta qüestió, especialment, A. López Castillo, *Constitución e integración*, CEC, Madrid, 1996.

8. Recollida en el projecte d'Informe del Parlament Europeu, Comissió d'afers constitucionals, sobre la delimitació de competències entre la Unió Europea i els estats membres, 2001/2024 (INI), ponent Alain Lamassoure, de 6 de febrer de 2002.

tit contenen el Llibre blanc sobre la governança,⁹ de juliol de 2001, i diversos informes del Parlament Europeu, entre els quals destaca l'Informe Lamassoure,¹⁰ tot i que la versió final d'aquest ha rebaixat notablement el to en aquest sentit, com es veurà més endavant.

I, en segon lloc, no es pot menysprear el paper que les regions poden fer a favor de la integració europea, tot fent-la avançar mitjançant l'estrenyiment de les xarxes de cooperació i, atès que són entitats molt properes als ciutadans, aportant dosis suplementàries de legitimitat democràtica a un procés que presenta un dèficit elevat d'un bé tan preciós. Aquest paper ha estat reconegut fins i tot per la Comissió, al Llibre blanc sobre la governança, que destaca el fet que la construcció europea es desenvolupa no solament de manera vertical, sinó també mitjançant xarxes horitzontals que estenen la cooperació i fan avançar la integració. Per aquests motius, involucrar les regions en el procés d'integració presenta avantatges evidents des del punt de vista comunitari.

1.3. *Les regions dins la Unió Europea: una participació a diversos nivells*

Tots els factors indicats, interns i comunitaris, han provocat un cert esquerdament del principi tradicional d'autonomia institucional i han propiciat una certa presència de les regions a la Unió. Aquesta presència es pot xifrar fins ara en almenys tres nivells diversos: (i) la participació en les delegacions estatals davant les institucions comunitàries, especialment el Consell; (ii) la participació col·lectiva en la Unió Europea, fonamentalment mitjançant el Comitè de les Regions, i (iii) la participació directa i individual de les regions en els processos de decisió i actuació comunitària. Tanmateix, crec que cal ressaltar que la participació regional en els afers europeus es continua canalitzant fins ara, i crec que també en el futur previsible, a través dels mecanismes interns que permeten una intervenció en la formació de la voluntat dels estats respectius. A aquesta qüestió es dedica l'apartat 1.4.

9. Llibre blanc sobre la governança, de 27 de juliol de 2001, COM (2001) 428 final, que, en aquest àmbit, es refereix fonamentalment a la necessitat d'efectuar consultes prèvies a les regions i a les entitats locals abans d'emprendre certes iniciatives, i als contractes tripartits per objectius (Comissió, estats, regions) per a l'aplicació de les polítiques comunitàries. *Vid.* sobre aquest punt les comunicacions de la Comissió «Cap a una cultura reforçada de consulta i diàleg. Principis generals i normes mínimes per a la consulta de la Comissió a les parts interessades» [COM (2202) 704 final, d'11 de desembre de 2002], i «Un marc per als contractes i convenis tripartits per objectius entre la Comunitat, els estats i les autoritats regionals i locals» [COM (2002) 709 final, d'11 de desembre de 2002].

10. Resolució del Parlament Europeu sobre la delimitació de competències entre la Unió Europea i els estats membres [P5 TAPROV (2002) 0247], que indica que correspon als estats «promoure, en el marc del seu ordenament constitucional, la participació adequada de les regions en els processos de presa de decisió i representació en els afers europeus de cada país [...]», constata «el paper creixent que les regions i, a vegades, altres col·lectivitats territorials fan en l'aplicació de les polítiques de la Unió, en particular allà on existeixen regions amb competències legislatives» (tot i que prèviament reconeix, però, que «l'organització territorial interna i el repartiment de competències dins cada estat membre pertanyen exclusivament a l'àmbit de decisió nacional»), i «manifesta, en conseqüència, el desig que la Unió es mostri oberta a les propostes dels estats membres tendents a aconseguir una millor associació de les seves respectives col·lectivitats territorials en la preparació i, si s'escau, la transposició de les normes europees, dins el respecte a les diferents constitucions nacionals [...]».

(i) La participació en les delegacions estatals al Consell

El Tractat de Maastricht, com se sap, va fer una nova redacció de l'art. 203 TCE (art. 146 en aquell moment), que, sense alterar el sentit fonamental de la participació governamental dels estats en el Consell, va introduir una flexibilitat més gran per permetre la presència de membres dels governs regionals, amb la condició que actuessin en representació de l'estat i estiguessin facultats per comprometre el seu govern (central).

Aquesta possibilitat ha estat recollida en diversos estats compostos membres de la Unió, partint de la idea que per fer efectiu el principi de participació no n'hi ha prou amb el fet que les regions intervinguin en la formació de la voluntat interna de l'estat que després ha de ser representada davant les institucions comunitàries. En correspondència justa amb la idea que l'estat, com a part de la Unió, no es pot identificar sense més ni més amb el govern central, també s'ha entès que les regions poden ser presents en les delegacions estatals que presentaran aquestes posicions a *Brussel·lesi*, fins i tot, que poden adreçar-les o assumir directament la representació de l'estat. Això és així com una cosa natural i inherent al paper que correspon constitucionalment a les regions i atesa la seva *qualitat estatal*.

Així s'ha entès a Alemanya i a Àustria, on les seves constitucions han establert explícitament la participació dels *Länder* respectius en les delegacions estatals que intervenen en el Consell; fins i tot s'ha arribat a atribuir-los la direcció d'aquestes delegacions.¹¹ En el cas belga, les regions i les comunitats han assumit fins i tot la presidència del Consell, en nom del Govern federal belga, durant el segon semestre de 2001, quan el torn presidencial va correspondre a aquest país.¹² I, finalment, el Regne Unit ha permès, fins i tot sense cap previsió legal no convencional en aquest sentit, la presència de representants d'Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord en certes formacions sectorials del Consell que tractaven afers de la competència d'aquestes entitats.¹³

A Espanya, en canvi, la qüestió de la participació en les delegacions espanyoles es presenta en termes molt més difícils i (políticament) més complexos. L'Acord de

11. Art. 23.6 de la Llei fonamental de Bonn: «Quan en una qüestió essencial resultin afectades competències legislatives exclusives dels *Länder*; la Federació ha d'encomanar a un representant d'aquests, designat a aquest efecte pel *Bundesrat*, l'exercici dels drets que corresponen a la República Federal d'Alemanya com a estat membre de la Unió Europea [...]». Art. 23. d.3 de la Constitució d'Àustria: «Quan una proposta iniciada en el marc de la Unió Europea afecti també matèries la legislació de les quals sigui competència dels *Länder*; el Govern federal pot transferir la participació en la formació de la voluntat del Consell de Ministres de la Unió Europea a un representant nomenat pels *Länder* [...]».

12. Consells d'Indústria, Recerca, Cultura, Educació, Joventut, Turisme i Política Regional. La presència de les regions i les comunitats, segons els casos, no es preveu directament a la Constitució, sinó a l'Acord de cooperació de 9 de març de 1994, que regula la participació d'aquestes entitats en el Consell de Ministres de la Comunitat Europea.

13. Especialment, consells d'Agricultura, Pesca, Medi Ambient, Sanitat i Educació, fins a un total de 16 participacions, entre els anys 1999, en què es va iniciar aquesta pràctica, i 2001, de les quals 13 corresponen a Escòcia, a vegades amb les altres dues regions. La participació regional en el Consell no és prevista a la *Scotland Act*, en contra del que proposava el Llibre blanc sobre la descentralització a Escòcia, de 1997, sinó que atribueix a l'Estat la competència sobre les relacions amb la Unió Europea i les seves institucions (art. 7).

participació interna de novembre de 1994, al qual em referiré més endavant, no va efectuar cap previsió sobre aquest punt i es va limitar a fer una referència a la moció aprovada pel Ple del Senat amb ocasió del debat sobre l'Estat de les Autonomies de setembre de 1994, celebrat en el marc de la Comissió general de comunitats autònomes. Aquesta moció assenyalava com a objectiu «fer factible que, a partir de la pràctica de la participació de les comunitats autònomes en cada conferència sectorial, es generi l'experiència necessària per articular, com a element complementari d'aquesta participació, la inclusió, quan es consideri oportú, de representants de les comunitats autònomes o d'experts en la delegació espanyola que vagi a debatre davant els organismes comunitaris sobre temes que incideixin en competències autonòmiques».¹⁴ Aquesta previsió, però, no ha tingut fins a aquest moment cap desplegament ni aplicació, amb l'excepció de la participació de representants autonòmics en alguns comitès de la Comissió,¹⁵ en una experiència que es qualifica unànimement com a positiva, però que té un abast molt limitat.¹⁶

Però la participació autonòmica en les delegacions estatals s'ha quedat de moment aquí, sense que s'hagin produït avenços en la inclusió de representants autonòmics en el Consell, com a institució comunitària en la qual es troben per excel·lència representats els estats. En aquest sentit, el Congrés dels Diputats va aprovar gairebé per unanimitat¹⁷ el 1998 una moció per la qual s'instava el Govern «perquè, en el marc de la Conferència per a afers relacionats amb les Comunitats Europees, s'iniciï, mitjançant la inclusió en l'ordre del dia de la pròxima reunió plenària del mes de juny, un procés que tendeixi a establir una fórmula que permeti la presència d'un representant de les comunitats autònomes en la delegació del Govern, en aquelles reunions del Consell de Ministres de la Unió en què es tractin afers sobre els quals tinguin competència exclusiva les comunitats autònomes». I

14. Moció aprovada en la sessió del Ple del Senat de 28 de setembre de 1994 (Diari de Sessions del Ple del Senat, de 28 de setembre de 1994). Posteriorment, el Congrés dels Diputats ha aprovat, per unanimitat, dues resolucions en les quals s'instava el Govern «perquè, en el marc de la Conferència per a afers relacionats amb les Comunitats Europees, s'iniciï un procés tendent a establir una fórmula que permeti la presència d'un representant de les comunitats autònomes en la delegació del Govern, en aquelles reunions del Consell de Ministres de la Unió en què es tractin afers per als quals tinguin competència exclusiva les comunitats autònomes [...]» (Proposició no de llei aprovada per unanimitat en la Comissió mixta per a afers de la Unió Europea el dia 4 de març de 1998, i moció, en el mateix sentit, aprovada, també per unanimitat, pel Ple del Congrés dels Diputats en la sessió del dia 25 de març de 1998).

15. Inicialment, en 55 comitès, sobre els més de 200 existents, que es va acordar (i es va produir) l'any 1997, en el marc dels acords d'investidura del Sr. Aznar com a president del Govern amb Convergència i Unió i Coalició Canària. El 2002, la Conferència per a afers relacionats amb la Comunitat Europea va depurar aquesta llista de comitès, excloent-ne els que havien deixat de funcionar i refonent els que havien estat fusionats, i va ampliar la participació autonòmica a 47 comitès més, amb la qual cosa les comunitats autònomes són presents, durant el període 2002-2006, en 95 comitès de la Comissió, en el marc de la comitologia.

16. Sobre l'experiència de participació de les comunitats autònomes en els comitès de la Comissió, *vid.* el seguiment anual realitzat per E. Roig, a *Informe comunidades autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, i especialment el de l'any 2001, pàg. 529 i seg.

17. Moció aprovada el 10 de març de 1998, amb 313 vots a favor, 1 en contra i 2 abstencions (BOCG, Congrés, sèrie D, núm. 258, de 23 de març de 1998; *vid.* el debat al Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, any 1998, VI Legislatura, núm. 140, de 10 de març de 1998, pàg. 7383 i seg.).

posteriorment s'han emès diverses propostes, provinents d'algunes comunitats autònomes,¹⁸ i fins i tot en els últims mesos de 2001 va semblar que s'aconseguiria una posició comuna de les comunitats sobre la qüestió, que, a més, no era mal vista pel Govern central. Finalment, però, aquest s'hi va oposar, amb raons essencialment polítiques,¹⁹ i es va donar la circumstància que algunes comunitats van adoptar la posició del govern. Així, l'acord autonòmic inicial no es va arribar a formalitzar com a tal, i la qüestió, per tant, continua pendent. I probablement una mica més complicada que abans, ja que el Govern estatal ha vinculat la qüestió al concepte de sobirania en la Constitució, que impedeix, al seu parer, que es pugui establir una participació autonòmica sense «una reforma prèvia constitucional que faci possible el reconeixement exprés de la facultat de representació de l'Estat a favor de les comunitats autònomes en l'àmbit de la Unió Europea».²⁰ Per sostenir aquest argument es porten a col·lació els casos d'Alemanya i Àustria (on, com s'ha vist, la participació regional en les delegacions estatals *simplement s'ha ancorat en la Constitució*), sense tenir en compte, al meu parer, la distinta funcionalitat que poden tenir les previsions constitucionals, que a vegades actuen com a habilitació i unes altres com a garantia.

(i) La participació col·lectiva en la Unió Europea

Les regions tenen un lloc en l'arquitectura institucional de la Unió Europea: el Comitè de les Regions, creat pel Tractat de Maastricht de 1992 a partir d'una iniciativa hispanoalemanya.²¹ Tanmateix, el Comitè té una composició heterogènia,

18. Proposició de llei presentada pel Parlament de la Comunitat de les Illes Balears sobre participació autonòmica en afers europeus (la presa en consideració de la qual va ser rebutjada pel Ple del Congrés dels Diputats en la sessió de 2 d'octubre de 2001); «Posició negociadora d'Extremadura sobre participació dels governs autonòmics en els consells de ministres de la Unió Europea», aportada pel Govern d'Extremadura al grup de treball de la Conferència d'Afers Europeus constituït a aquest efecte, en la reunió de 27 de novembre de 2001, sobre la base de la qual es va articular l'acord inicial de les comunitats autònomes, finalment frustrat; i Proposició de llei presentada pel Parlament de Catalunya al Congrés dels Diputats el dia 19 de novembre de 2002, sobre la participació de les comunitats autònomes en la formació de la posició espanyola en afers relacionats amb la Unió Europea, pendent del tràmit d'admissió en el moment de redactar aquestes línies.

19. La llarga llista de dificultats i obstacles s'exposa en un document titulat *Cuestiones técnicas que plantea la participación de las comunidades autónomas en las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros de la Unión Europea*, que es va presentar en la sessió de 13 de desembre de 2001 de la Conferència d'Afers Europeus, destinada en principi a aprovar la posició comuna de les comunitats autònomes sobre la participació en el Consell. Entre d'altres extrems, s'hi condiciona la possibilitat de la participació autonòmica davant les institucions comunitàries a una reforma constitucional prèvia, que la prevegi expressament, i a una reforma de la Llei del Govern i de la Llei d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat, que reconeguin «rang ministerial» als representants autonòmics, d'acord, s'hi diu, amb el requisit establert a l'art. 203 TCE.

20. Informe sobre *Cuestiones técnicas que plantea la participación de las comunidades autónomas en las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros de la Unión Europea*, cit., pàg. 10.

21. Sobre el procés de gestació del nou òrgan comunitari i dels seus precedents, com ara el Consell consultiu dels ens regionals i locals, l'Assemblea de les Regions i el Congrés de Poders Locals i Regionals d'Europa, *vid.*, entre les obres més recents, M. Moreno Vázquez, *Comité de las Regiones y Unión Europea*, Pol Europeu Jean Monnet de València, Tirant lo Blanch, València, 2001, esp. pàg. 21 i seg.

que barreja representants de regions amb poders legislatius, regions administratives i entitats locals; disposa de facultats merament consultives, i no té accés al TJCE per defensar, si escau, les seves posicions. Per aquests motius no és una instància adequada per fer presents les regions amb poders legislatius en els processos de decisió i actuació comunitaris, perquè aquestes puguin defensar-hi els seus interessos legítims, en àmbits on la competència o la responsabilitat a l'interior dels seus respectius estats els correspon a elles i no a la instància central de govern.²² En l'actual procés de debat sobre el futur de la Unió s'han presentat diverses propostes sobre una nova configuració d'aquest organisme, que seran examinades més endavant.

(iii) La participació directa i individual de les regions en els processos de decisió i actuació comunitària

També hi ha possibilitats d'una participació regional a títol individual i de manera directa en els processos de decisió i actuació comunitaris. Aquesta possibilitat, però, és avui molt restringida i es limita bàsicament a la participació que es pugui oferir a les regions en el procés d'elaboració d'algunes iniciatives i propostes comunitàries, processos en els quals la Comissió pot consultar les entitats territorials interessades. A aquesta possibilitat de consulta i diàleg directe, a la qual em referiré després més extensament, ja que és un dels camps on es pot produir una participació regional més àmplia i una de les principals demandes de les regions amb poders legislatius, s'ha d'unir també la ja quasi tradicional intervenció de les entitats regionals afectades als comitès de seguiment que es formen al voltant de la política de desenvolupament regional i cohesió territorial i social, a través dels quals poden participar en la programació dels ajuts i en l'execució dels projectes i programes en què aquests ajuts es concreten, en un règim de *partenariat*.

1. 4. *La participació interna encara com a mecanisme fonamental de participació*

No hi ha dubte, però, que avui com avui la intervenció de les regions en els afers europeus es canalitza fonamentalment a través de la participació que aquestes puguin tenir en els processos interns de formació de la voluntat del seu respectiu estat. I del fet que això, segons la meua opinió, continuarà sent així durant bastant de temps. Per aquest doble motiu convé aturar-se aquí una mica més.

El principi de participació regional en els afers europeus mitjançant el qual s'intenta refer l'equilibri de la divisió territorial de poders que resulta afectada per la integració europea s'ha pretès fer efectiu mitjançant l'establiment de mecanismes a l'interior de cada estat que permetin una intervenció (d'una intensitat diversa i, en general, d'acord amb la distribució constitucional interna de competències) de les

22. Un examen detallat de l'actuació del Comitè a B. Vila, «El Comité de las Regiones», *Informe comunidades autónomas*, cit., 1994, i C. Pellisé, «El Comité de las Regiones», *Informe comunidades autónomas*, op. cit., 1995-1999.

entitats regionals en aquells afers que són de competència seva o, més àmpliament, del seu interès, i sobre els quals l'Estat ha de formular una posició davant les institucions comunitàries. Amb l'actual (i també amb el futur) esquema institucional de la Unió, l'*estat* és aquí el Govern central (amb més o menys intervenció del parlament estatal) i la *Comunitat* és fonamentalment el Consell (de Ministres, en la *nova* denominació atorgada per la Convenció Europea). Per tant, es tracta d'establir un mecanisme (òrgans i procediments) que permeti que les regions siguin presents, amb una capacitat determinada, en el procés de formació de les posicions negociadores que el respectiu govern central es proposi defensar en el Consell en aquells àmbits que les afecten. Això implica que, a més, tal mecanisme permeti que les regions puguin continuar la negociació d'aquella posició, fins que es prengui una decisió final en la qüestió.

Efectivament, la compensació per la pèrdua de capacitat de decisió autònoma i per la nova pressió centripeta que erosiona l'autonomia política de les regions s'ha produït fins ara, invariablement, en primer lloc i de manera principal mitjançant l'atorgament de quotes d'intervenció en el procés decisor intern. La mesura d'aquesta quota, com també la manera concreta que adopti, varia d'un estat a un altre. Però, llevat del cas de Bèlgica, que se sustenta en el paral·lelisme constitucional entre les competències internes i les internacionals, el principi és el mateix: canvi de capacitat autònoma per participació.

Aquest és, efectivament, el principi que opera, amb rang constitucional, a Alemanya, Àustria i, des de la llei constitucional d'octubre de 2001, també a Itàlia. I en el seu desplegament, en aquests estats s'han disposat mecanismes que, tot i que diversos i amb diferents nivells d'eficàcia, tendeixen a permetre la intervenció de les regions respectives en la formació de la posició estatal.²³ I aquesta també és la via que s'ha seguit a Espanya, encara que sense rang constitucional explícit, mitjançant l'Acord de la Conferència per a afers relacionats amb les Comunitats Europees de 30 de novembre de 1994, que adopta un model de participació de les comunitats autònomes en els afers europeus que es basa, fonamentalment, en les conferències sectorials, com a òrgans de trobada i de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes en els diversos sectors en què conflueixen competències i interessos d'ambdues parts,²⁴ a

23. A Alemanya, fonamentalment a través del *Bundesrat*; a Àustria, a través de l'anomenada Conferència d'Integració; a Itàlia, abans de la reforma constitucional de 18 d'octubre de 2001, la participació regional s'articulava a través de l'anomenada Conferència Estat-Regions. Sobre aquestes experiències de participació regional, *vid.* l'ampli tractament que n'han fet P. Pérez Tremps (coord.), M. A. Cabellos Espíerrez, E. Roig Molés, *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Marcial Pons - Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1998, pàg. 33-175. Amb un enfocament diferent, que examina l'experiència comparada en les diverses fases de participació, *vid.* E. Roig, *op. cit.*

24. Sobre el procés, llarg i complex, que va conduir a l'adopció de l'Acord, *vid.* especialment E. Roig, *op. cit.*, pàg. 135 i seg. Aquesta obra analitza igualment amb deteniment les modalitats de participació que es deriven de l'Acord. Sobre aquest Acord, amb anàlisis diverses del model que instaura, la bibliografia ja és bastant extensa. Entre les obres més recents, *vid.* especialment també P. Pérez Tremps (coord.), M. A. Cabellos Espíerrez, E. Roig Molés, *op. cit.*, esp. pàg. 283 i seg.; autors diversos, *La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid, 1995; A. Pérez Calvo (coord.), *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997; M^a Antonia Arias Martínez, *Comunidades autónomas y elaboración del derecho comunitario europeo*, IVAP, Oñati, 1998.

les quals s'afegeix una conferència específica per a afers europeus, amb funcions que haurien de ser d'impuls i col·laboració general en aquest àmbit entre el Govern de l'Estat i els de les comunitats autònomes.²⁵

Tanmateix, el model instaurat per l'Acord de 1994 presenta problemes per aconseguir una *participació efectiva* de les comunitats autònomes en els afers europeus. Alguns es refereixen al seu contingut mateix,²⁶ però els de més fondària són els relatius al seu desplegament i aplicació, perquè en la realitat fallen els dos pilars sobre els quals se sustenta el model: les conferències sectorials i la concertació entre comunitats autònomes. En relació amb el primer element, l'Acord preveu, en efecte, un procediment marc de participació, que les conferències sectorials han de desenvolupar, en els diferents camps de l'activitat pública. No obstant això, no gaires conferències han complert aquest compromís.²⁷ A aquesta circumstància cal afegir que el funcionament de les conferències és heterogeni i irregular, ja que presenten grans diferències entre elles; que no disposen d'una estructura organitzativa que permeti realitzar amb eficiència les funcions de participació; i, a més, que interpreten de manera força diversa el seu propi paper en aquest àmbit, perquè algunes es conceben com a simples òrgans de col·laboració en aquest terreny. Cal ressaltar que aquest no és un diagnòstic extern i merament doctrinal, que posi l'accent en l'enfocament crític que cal esperar d'una anàlisi acadèmica, sinó que aquests tres grans mals, que invaliden de fet la participació autonòmica en la formació de les posicions europees espanyoles, o almenys, li'n resten gran part d'efectivitat, són reconeguts expressament des de les instàncies oficials estatals.²⁸

I en relació amb la concertació autonòmica, que és una condició indispensable per a la participació, ja que la posició que s'ha de presentar davant les institucions comunitàries ha de ser unitària, es pot assenyalar que pràcticament no hi ha mecanismes de cooperació horitzontal, entre les comunitats autònomes, o, almenys, no n'hi ha amb el grau de formalització i institucionalització que seria necessari per aconseguir que les comunitats arribin a posicions comunes, perquè després siguin, segons els casos, acceptades o negociades amb l'Estat.

Aquest no és, sens dubte, el lloc per proposar-hi solucions. Però crec que les comunitats han d'abordar amb decisió aquests dos fronts de problemes i han de passar, per tant, a establir un òrgan adequat (o una xarxa d'òrgans) amb prou capacitat per articular la intervenció de les comunitats i la seva relació amb l'Estat, i a crear igualment mecanismes adequats per canalitzar la relació entre les comunitats, amb

25. Conferència per a Afers Europeus, institucionalitzada mitjançant la Llei 2/1997, de 13 de març. Sobre l'activitat d'aquesta Conferència, resulta d'interès particular el seguiment que n'ha fet E. Roig Molés, a *Informe comunidades autónomas*, anual, IDP, Marcial Pons, Barcelona.

26. Especialment, pel que fa al grau de vinculació estatal a les posicions adoptades per les comunitats autònomes en les diferents matèries, segons el seu règim competencial.

27. Fins a la fi de l'any 2002, només tres conferències, de les 25 existents, havien desenvolupat el procediment marc (les d'Agricultura i Desenvolupament Rural, Pesca Marítima i el Consell Interterritorial del Sistema Nacional de la Salut).

28. «Informe del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el cumplimiento del Acuerdo de participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales» (VI Legislatura, 1996-2000), d'1 de març de 2000, accessible a la pàgina web del Ministeri.

l'objectiu de facilitar la concertació de posicions comunes. A més, també caldria instaurar un mecanisme eficaç de canalització d'informació, indispensable per permetre la participació en els afers europeus, i les comunitats haurien d'adaptar les seves estructures organitzatives internes i els seus procediments, inclosos els parlamentaris, per tal d'adequar-se a les exigències particulars de l'actuació europea. I en el context d'aquest replantejament general sorgeix la qüestió del paper que hi podria fer el Senat, tot i que la seva configuració actual l'inhabilita per esdevenir la gran instància que canalitzi la participació autonòmica en els afers europeus, a l'estil del *Bundesrat* alemany. I sorgeix igualment la qüestió, per motius intrínsecs i també per les dificultats a l'hora d'establir un sistema general de participació autonòmica, de la possibilitat d'una participació bilateral que resulti efectiva, més enllà de les inoperants comissions bilaterals que s'han establert fins avui, i que pugui encaixar bé en el sistema general. Tot això és una qüestió de disseny institucional tècnic, però també, i sobretot, de voluntat política, de l'Estat i de les comunitats, sense la qual és impossible construir cap sistema de participació.

2. La irrupció de les regions amb poders legislatius en el debat sobre el futur de la Unió

L'obertura comunitària a les regions que s'ha produït des de l'any 1992, tot i que de manera tímida i limitada, juntament amb les limitacions intrínseques de la participació interna, han propiciat que la qüestió regional s'hagi portat més decididament cap a l'àmbit comunitari, de manera que ha desbordat el marc estatal domèstic en què bàsicament es movia fins llavors. El procés de reforma de la Unió obert a Niça ha significat una gran ocasió per replantejar la qüestió regional en l'àmbit comunitari, ocasió que han aprofitat diverses instàncies per formular propostes amb vista a tractar de trobar el paper que poden fer les entitats regionals, especialment les que disposen d'autonomia política reconeguda constitucionalment i, fruit d'això, de poders legislatius, en el nou sistema comunitari, tant en la seva arquitectura institucional com en els seus processos decisoris i d'actuació.

Les regions europees, especialment les que disposen de poders legislatius, han expressat en fòrums diversos la seva voluntat de ser presents en el debat en curs sobre el futur de la Unió Europea i de trobar un lloc en la nova estructura de la Unió que neixi d'aquest procés de reforma. En especial, s'han de considerar les propostes que s'han llançat des de la Conferència de presidents de regions amb poders legislatius²⁹ i la Conferència d'assemblees legislatives regionals de la Unió Europea

29. La Conferència de presidents de Regions amb poders legislatius, en la tercera reunió (a la qual van assistir 40 presidents regionals), celebrada a Florència els dies 14 i 15 de novembre de 2002, en la línia del que ja s'havia acordat en la Declaració política de les regions constitucionals de Baviera, Catalunya, Escòcia, Flandes, Renània del Nord-Westfàlia, Salzburg i Valònia, de 28 de maig de 2001, i en les reunions primera i segona de la mateixa Conferència (celebrades a Barcelona, el 24 de novembre de 2000, i a Lieja, el 15 de novembre de 2001), va adoptar una resolució per la qual sol·licita a la Convenció Europea que tingui en compte les seves propostes, que s'expressen en la resolució mateix.

(CALRE),³⁰ a les quals s'han de sumar aquelles altres expressades per algunes regions concretes, com ara Catalunya³¹ o els *Länder* alemanys.³²

Com a síntesi general de les demandes regionals poden servir les formulades per la Conferència de presidents de regions amb poders legislatius, que són altament expressives d'aquesta voluntat de presència europea de les regions, i que es concreten a l'entorn de diversos extrems:

1. Reconeixement explícit al preàmbul del Tractat constitucional del respecte a la diversitat cultural i a la identitat nacional dels estats membres, que inclou les seves regions; i reconeixement, quan escaigui, de la dimensió regional en les diferents parts del Tractat.
2. Previsió expressa dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, amb eficàcia vinculant i amb un reconeixement explícit de l'esglaió regional en l'actual art. 5 TCE; i establiment d'un mecanisme *ex ante* de control de la seva aplicació, en el qual puguin intervenir les regions amb poders legislatius. Expressament es diu que la intervenció del Comitè de les Regions no seria suficient.
3. Aclariment i simplificació del sistema de delimitació de les competències entre la Unió i els estats membres, i dels instruments d'actuació.
4. Aplicació generalitzada (a escala interna de cada estat) de les possibilitats que ofereix l'art. 203 TCE pel que fa a la participació de les regions en el Consell de Ministres. Més enllà, s'hauria d'assegurar la implicació de les regions, a l'interior de cada estat, en totes les decisions europees que les afectin.
5. Atribució d'un estatus especial dins de la Unió, que inclogui els drets a:
 - a) Ser consultades per la Comissió quan aquesta formuli propostes que afectin afers la competència interna dels quals els correspon.
 - b) Participar en el procediment de control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat.
 - c) Accedir directament al TJCE en cas de conflicte de competències amb la Unió.³³

30. La Conferència d'assemblees legislatives regionals de la Unió Europea (CALRE), en les diverses trobades que ha tingut des que es va constituir a Oviedo, els dies 6 i 7 d'octubre de 1997, ha insistit en la necessitat d'atorgar un paper per a les regions i, dins d'aquestes, per als seus parlaments, en el sistema comunitari, d'acord amb els termes que es veuran tot seguit.

31. A Catalunya, la Convenció catalana per al debat sobre el futur de la Unió Europea va aprovar un document final amb 80 propostes sobre les diverses qüestions plantejades en l'actual procés de reforma de la Unió («Conclusions i propostes de la Convenció catalana per al debat sobre el futur de la Unió Europea, 80 propostes per a una nova Europa», gener de 2003).

32. Els *Länder* alemanys s'han pronunciat expressament en el debat sobre el futur de la Unió mitjançant diverses resolucions adoptades en les sessions de la Conferència de ministres europeus (especialment, les seves posicions fonamentals s'expressen en les adoptades els dies 10 i 11 d'octubre de 2001 i 5 i 6 de juny de 2002).

33. Més enllà de la possibilitat, reconeguda jurisprudencialment, que poden interposar un recurs d'anul·lació com a «persones jurídiques» quan siguin destinatàries de l'acte impugnat o si aquest els

- d) Incloure els parlaments regionals en els procediments que s'estableixin per possibilitar la participació dels parlaments nacionals en els processos europeus.
 - e) Prendre en consideració les regions en la delimitació de les circumscripcions electorals del Parlament Europeu.
6. Reformar el Comitè de les Regions, en particular:
- a) La seva composició, perquè estigui format per membres amb responsabilitat política regional o local i en la qual les regions amb poders legislatius es trobin més ben representades.
 - b) La seva posició, amb el reconeixement com a institució i amb l'atorgament d'accés directe al TJCE en defensa de les seves prerrogatives.

La CALRE, per la seva banda, ha insistit especialment en el fet de reivindicar un paper per a les regions (i, dins d'aquestes, per als seus parlaments) en l'aplicació del principi de subsidiarietat, que inclogui també un dret de recurs davant el TJCE per defensar-se contra invasions eventuais de les seves competències per part de la Unió, fent èmfasi igualment en la necessitat d'establir relacions entre el Parlament Europeu i els parlaments nacionals i regionals, perquè els representants regionals puguin participar en els treballs de la Comissió de Política Regional i en d'altres que afectin directament les regions, com també en altres tasques i treballs del Parlament Europeu amb forta repercussió regional. Amb un caràcter més general, la CALRE es pronuncia també a favor d'un repartiment més nítid de competències entre la Unió i els estats; d'una reforma del Comitè de les Regions, per tal de revalorar-ne la posició; de la creació de circumscripcions regionals per a l'elecció del Parlament Europeu; de la participació de representants regionals en les delegacions estatals en el Consell, i de la promoció de mecanismes formalitzats i individuals per establir relacions entre les regions i els òrgans decisoris europeus.³⁴

afecta de manera directa i individual (*ex art. 230 TCE*), fins i tot si s'interpreta de manera extensiva, tal com ha fet el TPI, incloent-hi la impugnació de decisions de la Comissió que prohibeixin ajuts concedits per les regions (ja que, tot i que el destinatari és l'estat respectiu, el Tribunal considera que afecta l'autoritat regional per tal com «l'impedeix exercir directament com consideri oportú les seves competències pròpies», i l'interès afectat és propi de la regió i no es pot incloure en el de l'estat a què pertany, «en la mesura que aquesta autoritat és titular de drets i interessos particulars, de manera que els ajuts a què es refereix la decisió impugnada constitueixen mesures adoptades en virtut de l'autonomia legislativa i financera de què gaudeix directament conforme a la constitució de l'estat membre de què es tracta» —Sentència *Freistaat Sachsen v. Comissió*, de 15 de desembre de 1999, T-132/96, Rec. 1999, p. II-3663—; *vid.* sobre aquesta qüestió les reflexions del document del Praesidium sobre «La dimensió regional i local a Europa», CONV 518/03, de 29 de gener de 2003).

34. Posicions adoptades especialment a partir de les declaracions de la segona Conferència, de Salzburg, de 6-7 octubre 1998, i de la tercera Conferència, celebrada a Florència els dies 17 i 18 de maig de 1999. A partir de la Conferència de Santiago de Compostel·la (28 d'octubre de 2000), la CALRE va començar a concretar les seves idees al voltant de la modificació dels tractats, sobre la base d'aquestes posicions generals. La documentació de la CALRE es troba accessible a la seva pàgina web, <www.calre.net>.

A Catalunya, d'altra banda, la Convenció catalana per al debat sobre el futur de la Unió Europea³⁵ va aprovar un document final amb 80 propostes sobre les diverses qüestions plantejades en l'actual procés de reforma de la Unió («Conclusions i propostes de la Convenció catalana per al debat sobre el futur de la Unió Europea, 80 propostes per a una nova Europa», gener de 2003).³⁶ Aquestes propostes expressen una «visió catalana» global sobre la reforma de la Unió, no limitada a la qüestió de la participació regional, encara que en aquest àmbit s'incideix de manera especial, amb propostes que se situen en l'òrbita de les formulades per la Conferència de presidents de regions amb poders legislatius, especialment en la demanda d'institucionalització de les regions dins la Unió Europea, de manera que se'n permeti la participació en el Consell, s'estableixi l'obligació de la Comissió de consultar totes les iniciatives que les afectin, se'n permeti la participació en els treballs del Parlament Europeu, s'estableixin circumscripcions de base regional per a les eleccions al PE, es reformi la composició i la posició del Comitè de les Regions i s'admeti el seu accés directe al TJCE. Específicament, la Convenció catalana es pronuncia pel reconeixement exprés de les nacions sense estat i de les regions amb poders legislatius i pel reconeixement i el respecte de la diversitat cultural i lingüística, i elevar a rang de llengües oficials de la Unió aquelles que ho siguin a l'interior dels diferents estats.

Els *Länder* alemanys, al seu torn, també s'han pronunciat expressament en el debat sobre el futur de la Unió, amb la voluntat d'assegurar que la construcció europea no elimini sinó que permeti un espai substancial perquè actuïn. De manera principal, els *Länder* alemanys han incidit en la necessitat de reformar el sistema competencial de la Unió, en el sentit d'aclarir i simplificar tal sistema. Per a això proposen limitar les competències comunitàries, establint de manera expressa que es tracta de competències taxades i d'atribució (cosa que ha de comportar, segons la seva opinió, una limitació de les clàusules actuals dels art. 94, 95 i 308 TCE), l'exercici de les quals ha de respectar els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat i la identitat nacional dels estats membres. En el terreny específic de la participació regional, els *Länder* propugnen que la Comissió efectui consultes de les seves iniciatives legislatives ja des de les primeres fases de la seva elaboració, i que es reconegui, tant al Comitè de les Regions com a les regions amb poders legislatius, un accés directe al TJCE. Però els *Länder*, a diferència d'altres regions amb poders legislatius, concentren gran part de les seves demandes de participació en una millora de la posició del *Bundesrat*, tant enfront del Govern federal com també enfront de les mateixes institucions de la Unió, com a instància fonamental de canalització de la seva intervenció en els afers europeus.³⁷

35. Ampli fòrum social de debat, convocat pel Govern de la Generalitat de Catalunya a instància del Parlament (Resolució de 4 d'octubre de 2001), organitzat i coordinat pel Patronat Català Pro Europa, amb l'assistència d'una comissió d'experts, dirigida per F. Requejo.

36. Accessible a la pàgina web <www.convenciocatalana.org>.

37. La documentació es troba accessible a la pàgina web de la Conferència de Ministres d'Afers Europeus, <www.europaminister.de>.

3. El debat sobre el paper de les regions dins la Unió: qüestió europea o qüestió domèstica dels estats

La qüestió regional no figurava a l'agenda acordada a Niça, encara que algunes mencions a les regions van aparèixer quan els quatre grans temes de Niça es van descompondre en les ja famoses 64 preguntes de la Declaració de Laeken, que havien de marcar el debat sobre el futur de la Unió. La Convenció Europea, convocada pel Consell de Laeken per encarrilar aquest debat i elevar una proposta de reforma dels tractats, no va crear cap grup de treball específic sobre el possible paper de les regions dins la Unió futura, però la qüestió regional va aflorar, amb més o menys intensitat, en els treballs de diversos grups.³⁸ La presència regional en la Convenció, a més, es va introduir, un cop descartada una representació directa,³⁹ mitjançant un anomenat *grup de contacte* que va debatre amb un dels vicepresidents de la Convenció⁴⁰ un document preparatori elaborat pel Praesidium,⁴¹ amb vista a la celebració d'una sessió plenària dedicada específicament, entre d'altres, a la qüestió regional.⁴² La possible presència i intervenció de les regions dins la nova Unió va ser considerada igualment en els debats i les contribucions d'algunes institucions i òrgans comunitaris, especialment el Parlament Europeu⁴³ i el Comitè de les Regions,⁴⁴ i va ser objecte també de contribucions específiques d'alguns membres de la Convenció.⁴⁵

38. Així, especialment, el grup «Subsidiarietat» (Informe final CONV 268/02), però també els grups dedicats a la simplificació (Informe final CONV 424/02) i a les competències complementàries (Informe final CONV 375/1/02).

39. El Consell de Laeken només va admetre la presència a la Convenció de sis observadors del Comitè de les Regions.

40. Document de síntesi dels treballs del *grup de contacte* «Regions i entitats locals», CONV 523/03, de 31 de gener de 2003.

41. Document de reflexió del Praesidium sobre «La dimensió regional i local a Europa», cit.

42. Sessió plenària dels dies 6 i 7 de febrer de 2003 (Informe resumit de la sessió plenària, CONV 548/03, de 13 de febrer).

43. Informe del PE sobre la delimitació de competències entre la Unió Europea i els estats membres (Informe Lamassoure, projecte de 6 de febrer de 2002, 2001/2024 (INI); Informe final de 24 d'abril de 2002, A5-0133/2002, final); i Informe del PE sobre el paper dels poders regionals i locals en la construcció europea (Informe Napolitano, projecte de 31 d'octubre de 2002, 02241 (INI), i Informe final de 4 de desembre de 2002, A5-0427/2002 (final), amb Resolució final aprovada pel Ple el dia 14 de gener de 2003).

44. El Comitè de les Regions ha estat present en el procés de debat a través de diverses intervencions, directes en alguns casos (Dictamen de 14 de novembre de 2001 sobre la participació de representants dels governs regionals en els treballs del Consell de la Unió Europea i del Comitè de les Regions en els consells informals, CDR 431/2001 final; Declaració de la Mesa del Comitè de les Regions de 26 d'octubre de 2001 sobre el paper de les regions amb poders legislatius en el procés decisor comunitari, CDR 191/2001 final; Dictamen de 13 de març de 2002 sobre el «Projecte d'informe del Parlament Europeu sobre la delimitació de competències entre la Unió Europea i els estats membres»; Dictamen de 21 de novembre de 2002 sobre el «Projecte d'informe del Parlament Europeu "El paper de les regions en la construcció europea"»), i particulars d'alguns dels membres en unes altres (així, entre d'altres, Contribució de sis observadors del Comitè de les Regions sobre «El Comitè de les Regions i el futur de la Unió Europea», CONV 497/03; i Contribució de sis observadors del Comitè de les Regions sobre «El paper de les autoritats regionals i locals en la integració europea», CONV 520/03).

45. Especialment, són remarcables les contribucions de MacCormick (298/02, 525/03); Teufel (530/03), Farnleitner i Tusek (534/03); Gucht i Duff (152/02); Klujunen i 14 més (321/02); Balázs, Szájer, MacCormick, Eckstein-Kovács i Szent-Ivány (639/03); Hain (526/03); Martín (561/03, 640/03); Michel (544/03); Speroni (328/02); i Szájer (580/03).

Per tot això es pot afirmar que, malgrat les limitacions que hi ha hagut, la qüestió regional ha estat present en el debat sobre la futura configuració de la Unió. Precisament per aquest motiu, per haver tingut ocasió d'haver estat considerada de manera específica, el resultat final s'ha d'entendre com a fruit d'una decisió plenament deliberada i conscient. I, efectivament, aquest resultat es pot veure en termes de triomf d'una alternativa política (la que propugna el manteniment de la qüestió regional com a afer domèstic dels estats) sobre l'altra present en el debat (la que propugna la consideració de la presència i la participació regional en la Unió des del dret i les mateixes instàncies de la Unió).

Perquè, en efecte, aquestes dues són les posicions bàsiques que s'han enfrontat en aquesta qüestió en el debat sobre el futur de la Unió. D'una banda, les regions amb poders legislatius, ja sigui de manera individual o agrupades en les associacions i els organismes que les reuneixen (Conferència de presidents, CALRE, Comitè de les Regions), han advocat per obtenir un lloc propi a la Unió, tot ancorant la seva participació en els afers europeus pròpiament en el *dret constitucional* de la Unió. Aquest lloc propi, que s'uniria a la participació interna que cada regió obté a l'interior del seu estat, es pot expressar sintèticament en els termes que va proposar la versió inicial de l'Informe Lamassoure:⁴⁶ l'establiment d'un estatut de regió associada a la Unió, que s'aplicaria a les col·lectivitats territorials designades per cada estat, i que comportaria uns certs drets de participació en les polítiques comunitàries, i especialment els de ser consultades per la Comissió, estar representades específicament en el Comitè de les Regions i tenir accés al TJCE per plantejar conflictes de competència enfront d'actes de la Unió que les afectessin.

D'una altra banda, en la qual han militat en general els governs⁴⁷ i que ha trobat múltiples expressions en la Convenció i el Parlament Europeu, s'advoca per confinar la qüestió regional a l'àmbit intern de cada estat, partint de la idea que la Unió ha de ser indiferent a l'estructura constitucional interna dels seus membres, que, a més, és molt diversa. Aquesta idea, portada a l'extrem, és expressada amb total nitidesa en l'opinió minoritària del diputat europeu G. Berthu a l'Informe Napolitano:⁴⁸ «únicament els estats són membres de la Unió i estableixen lliurement la seva organització interna, en particular, la manera d'associar les seves col·lectivitats locals a la presa de decisions».

Doncs bé, no hi ha dubte que, almenys en els treballs de la Convenció, ha triomfat la segona de les posicions indicades. Els matisos que es poden introduir a aquesta afirmació, que es veuran tot seguit, no desmenteixen al meu parer aquesta valoració global. Cal remarcar el que va succeir en el procés d'aprovació de l'Informe Lamassoure: el projecte d'informe proposava inicialment atorgar un lloc especí-

46. Informe del Parlament Europeu sobre la delimitació de competències entre la Unió Europea i els estats membres (Informe Lamassoure, cit., especialment Consideració I i apartat 22).

47. Posició expressada en múltiples i variades declaracions, en el cas del Govern espanyol. Però aquesta posició també la comparteixen altres governs centrals. En aquest sentit, resulta altament significativa la intervenció de l'ambaixador alemany a Espanya, Sr. Bitterlich, al forum *Europa Futura* de Barcelona (*La delimitació de les competències de la Unió*, Fundació Pi-Sunyer i Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, en premsa).

48. Informe del Parlament Europeu sobre el paper dels poders regionals i locals en la construcció europea (Informe Napolitano, cit.).

fic a les regions en el sistema comunitari, de caràcter certament limitat, com ja s'ha vist, partint de la idea que «els textos fundadors de la Unió no poden continuar ignorant aquests interlocutors particulars (les regions dotades de poders legislatius)». ⁴⁹ El text aprovat finalment, després de nombroses esmenes en aquest apartat, «considera que l'organització territorial interna i el repartiment de competències en el si de cada estat membre pertanyen exclusivament a l'àmbit de decisió nacional». ⁵⁰ El principi de què es parteix és, simplement, el contrari.

Tanmateix, a partir d'aquí es fa més flexible aquesta afirmació de principi. Fins i tot l'Informe Lamassoure continua dient que es «constata, al mateix temps, el paper creixent que les regions i, de vegades, altres col·lectivitats territorials fan en l'aplicació de les polítiques de la Unió, en particular allà on existeixen regions amb competències legislatives». I això, en conseqüència, condueix el Parlament Europeu a manifestar «el desig que la Unió es mostri oberta a les propostes dels estats membres tendents a aconseguir una millor associació de les seves respectives col·lectivitats territorials en la preparació i, si s'escau, la transposició de les normes europees, dins el respecte envers les diferents constitucions nacionals». ⁵¹

Aquesta també és la via per la qual han transitat igualment les propostes realitzades per l'Informe Napolitano, ja citat, ⁵² i per on han passat les posicions majoritàries a la Convenció, expressades en la sessió plenària dedicada a la qüestió, ja citada també. I, en definitiva, és la manera com s'ha plasmat finalment la qüestió regional en el projecte de Tractat constitucional aprovat per la Convenció. En definitiva, la fórmula consisteix a afirmar des de l'inici el caràcter intern de la participació regional en els afers europeus, per atorgar-li a continuació una certa flexibilitat, a partir de la constatació del paper real que fan les regions en l'aplicació de les polítiques comunitàries, flexibilitat que opera en un doble sentit: per preveure certes modalitats de relació directa amb la Unió, i per preveure un marc de possibilitats de participació directa de les regions en l'escala comunitària, tot i que pel que fa a la posada en marxa efectiva d'aquest marc es remet a la decisió interna de cada estat.

49. Considerant I de l'Informe, versió inicial, cit.

50. Apartat 38 de l'Informe, versió final, cit.

51. Apartats 38 i 39, respectivament, de l'Informe, versió final, cit.

52. L'Informe formula algunes propostes generals al voltant de la participació regional, si bé condiciona en gran part les modalitats i els mecanismes d'aquesta participació a la decisió interna de cada estat, en considerar que aquesta és bàsicament una qüestió domèstica dels estats. En general, l'Informe proposa fonamentalment: (i) introduir formalment en el Tractat constitucional l'obligació de respecte a l'autonomia de les regions i els municipis, com a part de l'obligació de respecte a les estructures constitucionals internes dels estats; (ii) establir nous mètodes de participació de les regions en el procés de preparació de les decisions comunitàries i en l'aplicació de les polítiques de la Unió; (iii) reforçar els mecanismes interns dels estats membres per possibilitar la participació de les seves regions en els afers del seu interès; (iv) associar les regions a la Comissió en l'elaboració dels actes legislatius i les polítiques comunitàries, quan aquestes polítiques s'hagin d'aplicar, i en especial, impulsar la via dels contractes tripartits; (v) intensificar la cooperació entre els parlaments regionals i el PE, especialment en el marc de la Comissió de Política Regional, Transports i Turisme del PE; (vi) permetre l'accés de les regions al TJCE quan la vulneració de principi de subsidiarietat hagi infringit les seves competències, tot i que sota l'autoritat de l'estat al qual pertanyen i d'acord amb les seves previsions constitucionals i legals; (vii) fomentar la cooperació transfronterera i elaborar un estatut específic que la faciliti, (viii) i, sobretot, encara que de manera una mica implícita, reforçar el paper del Comitè de les Regions, que es qualifica d'«essencial» com a interlocutor institucional de les col·lectivitats locals i regionals en el marc de la Unió.

4. La resolució (provisional) del debat sobre les regions dins la Unió: les regions en el projecte de Tractat constitucional de la Convenció

Les diverses i variades mencions a les regions que realitza el projecte de Tractat constitucional aprovat per la Convenció⁵³ es poden ordenar al meu parer en tres direccions bàsiques: (i) el reconeixement del fet regional; (ii) la participació individual de les regions en la vida comunitària, i (iii) el Comitè de les Regions com a instància de participació regional col·lectiva dins la Unió. Sobre aquests tres eixos es pot efectuar una primera valoració sobre la manera com ha acabat, de moment, el debat sobre la presència de les regions en el nou sistema de la Unió.

4.1. *Un nivell baix i indirecte de reconeixement de les regions en el Tractat constitucional*

Les regions no han obtingut en el projecte de Tractat constitucional un reconeixement explícit i directe, al qual es pugui vincular alguna conseqüència jurídica per a la Unió, que l'obligués, de manera autònoma i directa, a prendre-les en consideració i respectar-les.

Certament, en el projecte de Tractat hi ha, per primera vegada, algunes mencions generals a les regions, però aquestes al·lusions donen lloc a un reconeixement de caràcter indirecte i, a més, de baixa intensitat. Hi destaca, en primer lloc, el reconeixement regional d'abast general que realitza l'art. I-5.1, però aquest reconeixement té, en efecte, un caràcter indirecte i mediat, que s'inclou com a part de l'obligació de respectar les estructures constitucionals internes dels estats membres: «La unió ha de respectar la identitat nacional dels seus estats membres, inherent a les estructures fonamentals polítiques i constitucionals d'aquests estats, també pel que fa a l'autonomia local i regional», cosa que reforça precisament la idea que les regions són una qüestió interna dels estats, en relació amb la qual la Unió no té res a dir de manera autònoma. D'aquesta manera es produeix un efecte que, almenys al princi-

53. El projecte de TCUE aprovat per la Convenció fa referència a les regions pel que fa a: a) objecte de reconeixement i respecte de la seva identitat (art. I-5 i Preàmbul Carta DF; també art. II-22 Carta, pel que fa als termes de respecte a la diversitat cultural, religiosa i lingüística); b) objecte de presa en consideració en l'aplicació del principi de subsidiarietat per part de la Comissió (art. I-9.3 TCUE); c) institucions que poden ser consultades per la Comissió a l'efecte de la valoració de les seves iniciatives des del principi de subsidiarietat (ap. 2 Protocol sobre subsidiarietat i proporcionalitat); d) institucions que poden participar, d'una manera limitada i, en general, indirecta, en el procediment d'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat (ap. 5 Protocol); e) objecte de presa en consideració en el disseny i/o l'aplicació de certes polítiques (cohesió econòmica, social i territorial —art. III-116-120—; xarxes transeuropees —art. III-144—; cultura —art. III-181—; protecció civil —art. III-184); f) fonament i objecte de l'establiment de règims especials o excepcionals (*Länder* alemanys en matèria d'ajuts públics —art. III-56— i transports —art. III-141—; i regions ultraperifèriques —art. III-330); g) part de les entitats públiques, juntament amb les autoritats nacionals i locals, i altres entitats i empreses públiques, que es veuen sotmeses a certes limitacions i prohibicions (prohibició d'autoritació de descoberts per part del BCE —art. III-73—; prohibició d'accés privilegiat al crèdit —art. III-74—; indicació que la Unió o els altres estats membres no respondran dels compromisos financers de les autoritats regionals —art. III-75); h) entitats que estan representades i formen part del Comitè de les Regions, com a organisme consultiu de la Unió (art. I-31; art. III-292-294).

pi, pot resultar paradoxal: les regions són esmentades per primera vegada de manera directa i amb abast general als tractats fundacionals, però aquesta menció serveix per fonamentar l'exclusió de la seva presència autònoma dins la Unió. I, a més, aquest reconeixement, que tot i ser indirecte constitueix sens dubte una novetat amb un potencial per explorar, es compensa immediatament al mateix art. I-5.⁵⁴ per una declaració força incomprensible en termes jurídics i que, en cas que s'interpreti com a clàusula de garantia de la integritat territorial dels estats membres en els seus límits actuals, entraria en contradicció flagrant amb el principi sobre el qual es basa precisament la pretensió que les entitats regionals constitueixen un assumpte merament intern dels estats.

El recel envers els nacionalismes que traspuen aquelles posicions que identifiquen regions amb nacionalisme, nacionalisme amb separatisme i separatisme amb desastre, sembla que també ha estat present, encara que no d'una manera exclusiva, en la substitució dels «pobles» pels «ciutadans» com a fonts reconegudes a l'art. I-1, d'on emana la voluntat de constituir la Unió Europea.⁵⁵ En tot cas, la menció als *pobles* europeus es manté —d'una manera completament insulsa, al meu entendre— al preàmbul del projecte de Tractat aprovat per la Convenció i, amb més sentit, al preàmbul de la part segona del projecte de Tractat, que conté la Carta dels drets fonamentals de la Unió.

Una mica més operatiu pot resultar el reconeixement de les regions que es produeix en l'àmbit dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. A part d'una eventual participació regional en el procediment d'aplicació d'aquests principis, com es veurà més endavant, l'art. I-9.3 del projecte de TCUE i després el Protocol (apartat 4) obliguen a prendre en consideració el nivell regional de govern (i també el local) per valorar les iniciatives que pretengui adoptar la Unió des del punt de vista de la subsidiarietat⁵⁶ i els efectes que puguin tenir, quan es tracti de lleis marc, en la normativa que hagin de desplegar els estats membres.⁵⁷

54. La Unió «ha de respectar les funcions essencials de l'estat, en particular les que tenen com a objecte garantir la integritat territorial de l'estat, mantenir l'ordre públic i salvaguardar la seguretat interior».

55. Cal dir *sembla* perquè el mètode del consens interpretat pel president que es va seguir en l'elaboració del projecte per part de la Convenció —que va excloure un debat polític obert entre opcions diverses, amb votacions i explicacions de vot— impedeix molts cops reconèixer amb claredat les posicions polítiques en discussió. En aquest extrem hi ha també una altra línia argumental, almenys, per justificar la substitució, que té a veure amb la voluntat de constituir un *demós* propi europeu (de manera que la Unió ja no tindria com a base una unió de pobles, sinó *un poble*) i d'identificar la sobirania, de la qual neixen tots els poders, més amb els ciutadans (considerats individualment i, sobretot, sense fer cas de la nacionalitat) que amb els pobles. Sobre la qüestió, *vid.* les esmenes a l'art. I-1 del projecte presentat pel Praesidium el dia 6 de febrer de 2003 (CONV 528/03), al document CONV 574/03, de 21 de febrer, i la sessió plenària de 27 i 28 de febrer de 2003 (resum al document CONV 601/03, d'11 de març, i transcripció a <<http://european-convention.eu.int>>.

56. «[...] la Unió només hi intervindrà en la mesura que els objectius de l'acció pretesa no puguin ser assolits de manera suficient pels estats membres ja sigui a escala central o bé a escala regional i local [...]» (art. I-9.3 projecte TCUE).

57. La *fitxa de subsidiarietat* que ha d'adjuntar la Comissió a totes les seves propostes legislatives ha de valorar, quan es tracti de lleis marc, «els seus efectes en la normativa que han de desplegar els estats membres, inclosa, quan escaigui, la legislació regional» (ap. 4 Protocol sobre subsidiarietat i proporcionalitat).

A banda d'això, el projecte de Tractat, en la decisiva part tercera, conté alguns reconeixements singulars a favor de certes regions, que fonamenten tractaments específics i derogacions singulars del règim comunitari general de certes matèries i polítiques. Aquest és el cas, molt significatiu, dels *Länder* alemanys, respecte dels quals s'estableix un règim especial en matèria d'ajuts públics⁵⁸ i de transports,⁵⁹ i també el de les anomenades regions ultraperifèriques (departaments francesos d'Ultramar, Açores, Madeira i Canàries); les circumstàncies especials d'aquests territoris es tradueixen en una habilitació per adoptar «reglaments i decisions europeus orientats, en particular, a fixar les condicions per a l'aplicació de la Constitució en aquestes regions, incloses les polítiques comunes»,⁶⁰ és a dir, per establir règims especials que atenguin les característiques peculiars d'aquests territoris.

4.2. *La remissió bàsica de la participació regional a la decisió interna dels estats*

La pugna que ha tingut lloc al llarg del debat sobre la reforma de la Unió entre la posició que sosté que les regions constitueixen una qüestió merament interna dels estats, d'una banda, i aquella altra que entén que les regions existents han d'ocupar un lloc propi dins la Unió, s'ha resolt de moment, com ja s'ha indicat, a favor de la primera, almenys en els seus termes fonamentals. Es manté així, per tant, el principi tradicional d'autonomia institucional també en la fase de formació del dret i la voluntat comunitària. Però amb algunes contradiccions i inconsistències, i també amb algunes petites ruptures.

58. L'art. III-56 TCUE declara compatibles amb el mercat interior (i els exclou de la prohibició general) «els ajuts concedits per tal d'afavorir l'economia de determinades regions de la República Federal de Alemanya, afectades per la divisió d'Alemanya, en la mesura que siguin necessàries per compensar els desavantatges econòmics que resulten d'aquesta divisió». La recepció d'aquesta disposició en el projecte de TCUE (que prové del Tractat de Roma original i que va ser pensada inicialment per compensar els desavantatges econòmics derivats de la divisió d'Alemanya l'any 1948, amb la situació d'aïllament que aquesta divisió va provocar en algunes zones, especialment Berlín) fa pensar que pot tenir (o almenys se li'n vol donar) una virtualitat més àmplia de la que va justificar la seva inclusió al Tractat de Roma, tot i que el Tribunal de Justícia ha descartat la interpretació per la qual aquesta disposició, després de la reunificació, podria justificar ajuts als *Länder* de l'antiga RDA perquè aquests assolixin el nivell econòmic de la RFA (Sentència del TPI, de 15 de desembre de 1999, *Freistaat Sachsen v. Comissió*, cit., esp. 129-135, 137).

59. L'art. III-141 recull el contingut de l'antic art. 78 TCE, que en la numeració original (art. 82) ja figurava al Tractat de Roma de 1957, pel qual les disposicions del Tractat en matèria de política de transports «no han d'obstar les mesures adoptades a la República Federal d'Alemanya, sempre que siguin necessàries per compensar els desavantatges econòmics que la divisió d'Alemanya ocasiona a l'economia de determinades regions de la República Federal, afectades per aquesta divisió». El fet que el projecte de TCUE ho assumeixi sembla indicar que potser se li vol atorgar una virtualitat més gran de la que el va justificar en el seu origen, en el mateix sentit indicat a la nota anterior.

60. Art. III-330 projecte TCUE, que recull bàsicament la redacció que va fer el Tractat d'Amsterdam de l'art. 299 TCE, l'antecedent del qual era la Declaració relativa a les regions ultraperifèriques de la Comunitat, adoptada per la Conferència Intergovernamental de 1992. L'adopció d'aquestes normes especials s'encomana al Consell de Ministres, a proposta de la Comissió i amb la consulta prèvia al Parlament Europeu.

Resulta, en efecte, inconsistent amb aquest principi el fet que es prevegi, per part del dret de la Unió, una participació en els processos de decisió i actuació comunitaris de determinats òrgans interns dels estats membres, com passa amb els parlaments nacionals.⁶¹ Si l'estructura constitucional interna dels estats és una qüestió completament domèstica, que només els incumbeix a ells, resulta si més no una excepció que es doni joc (i, a més, amb el mateix abast) en l'arena comunitària a una d'aquestes institucions constitucionals internes, de manera que es reflecteix en l'àmbit comunitari aquesta mateixa estructura constitucional interna. Si això és una excepció, que es pot explicar sens dubte per motius sòlids que tenen a veure amb una aportació més gran de legitimitat democràtica a la Unió, s'hauria de justificar també sòlidament el criteri pel qual tal excepció s'ha de circumscriure als parlaments nacionals i no es pot estendre a uns altres elements igualment essencials de l'estructura constitucional interna dels estats. I fins ara, almenys amb la informació disponible, no se n'ha dit res, ni se n'ha debatut ni justificat aquest tractament.

Però allò que ja constitueix una excepció bastant més difícil de justificar, que entra en contradicció clara amb el principi d'autonomia institucional i la filosofia que aparentment el sustenta, és la presa en consideració de l'estructura bicameral d'alguns parlaments nacionals, a l'efecte d'establir una participació pròpia i diferenciada de cada una d'ambdues cambres en certs processos comunitaris.⁶² Aquí ni tan sols es podria utilitzar el feble argument de la homogeneïtat de la institució en els estats membres amb el qual potser alguns pretenguin justificar la previsió de participació dels parlaments nacionals, en els termes que acabem de veure, ja que en aquest cas no tots els parlaments disposen d'una estructura bicameral, i no tots els parlaments bicamerals responen al mateix model. A més, atorgar la mateixa posició i el mateix pes a les dues cambres en els processos en què poden intervenir els parlaments nacionals suposa, sens dubte —almenys en alguns casos, entre els quals hi ha l'espanyol—, interferir (i alterar profundament) en la relació que mantenen ambdues cambres en el sistema constitucional intern i fins i tot arribar a l'absurd de transmetre informació a una cambra sobre afers que no són competència seva o en els quals la seva actuació es troba clarament subordinada a l'altra.⁶³

61. Intervenció dels parlaments nacionals que es produeix en una direcció doble: primer, en el procediment d'aplicació i control *ex ante* del principi de subsidiarietat, prevista a l'art. I-9.3 del projecte TCUE i als apartats 5 i 6 del projecte de Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. I, segon, amb caràcter més general, encara que amb una intensitat en principi menor, centrada en la informació als parlaments nacionals i la cooperació entre aquests i el Parlament Europeu, prevista al Protocol sobre la comesa dels parlaments nacionals dins la Unió Europea, que reformula el Protocol sobre aquesta mateixa qüestió annex al Tractat d'Amsterdam, que al seu torn portava causa de la Declaració que amb el mateix títol va adoptar la Conferència Intergovernamental de 1992.

62. En el procediment de control del principi de subsidiarietat cada cambra dels parlaments bicamerals compta amb una posició pròpia i un vot (els parlaments unicamerals, amb dos vots), segons els apartats 5 i 6 del projecte de Protocol. Els procediments d'informació previstos al projecte de Protocol sobre la comesa dels parlaments nacionals dins la Unió Europea s'apliquen, igualment, a totes dues cambres en cas de parlaments bicamerals (ap. 8), la qual cosa constitueix una novetat respecte del Protocol sobre la mateixa qüestió annex al Tractat d'Amsterdam.

63. Casos de matèries excloses de la competència de les segones cambres a Bèlgica i Àustria, per exemple; o casos en què la segona cambra no pot prendre una posició autònoma, sinó que es troba subordinada i depèn de la que fixi en primer lloc la cambra baixa, com passa en general a Espanya en el procediment legislatiu.

La justificació cal buscar-la en uns altres àmbits, i potser tingui molt a veure amb la voluntat dels *Länder* alemanys d'assegurar-se un lloc propi en certs processos comunitaris, i especialment en el d'aplicació i control *ex ante* del principi de subsidiarietat, sense dependre del *Bundestag* o cambra baixa.⁶⁴ No s'ha d'oblidar que els membres del *Bundesrat* són els governs dels *Länder*, que d'aquesta manera aconseguirien ser presents, de manera col·lectiva, a la Unió, sense la mediació ni del Govern ni del Parlament federals. I no s'ha d'oblidar tampoc que sense l'aprovació del *Bundesrat* no es pot ratificar a Alemanya la revisió dels tractats.

A més, es pot considerar també que és inconsistent i contradictòria amb el principi d'autonomia institucional la previsió que conté l'art. I-5.1 del projecte de TCUE,⁶⁵ especialment si s'entén com una mena de garantia de la integritat territorial dels estats i del manteniment dels seus límits territorials actuals.

Un cop trencat el principi d'autonomia institucional en aquests tres supòsits, la qüestió resideix a justificar per què no s'aplica almenys la mateixa flexibilitat per tenir en compte la realitat regional d'alguns estats, prendre-la en consideració i proporcionar un lloc propi dins la Unió a les regions amb poders legislatius, que són peces fonamentals no solament de l'estructura constitucional interna d'alguns estats, sinó també de l'aplicació de les polítiques de la Unió.

Però d'altra banda, com ja s'ha dit, el principi d'autonomia institucional, que ha servit per negar un lloc propi a les regions amb poders legislatius dins la Unió, a part de les inconsistències a les quals s'ha fet al·lusió, ha sofert una certa flexibilització. Malgrat que no disposen d'aquest espai propi, directe i autònom, les regions compten en el projecte de Tractat amb una possibilitat de presència directa dins la Unió, tot i que aquesta possibilitat es troba limitada i sotmesa gairebé completament al que disposi cada estat al seu interior.

El projecte de Tractat ofereix, efectivament, un marc de possibilitats a la intervenció directa i individual de les regions dins la Unió, en quatre àmbits o direccions diverses:

- (i) La participació en el Consell de Ministres, pràcticament en els mateixos termes que es van introduir en el Tractat de Maastricht, encara que ara es manifesta una certa tendència restrictiva, per tal com s'ha establert de manera més clarament expressa la unitat de representació i de vot, com a mesura preventiva enfront de demandes eventuais de *split vote*. Amb la fórmula emprada, les regions poden formar part de la delegació estatal davant el Consell de Ministres, i fins i tot poden assumir-ne la direcció, a condició que es nomeni un sol representant, que aquest disposi de rang ministerial i que estigui facultat, en exclusiva, per comprometre l'estat al qual representa i exercir el seu dret de vot en el Consell (art. I-22.2).

64. *Vid.* sobre aquest punt la contribució d'E. Teufel, membre de la Convenció en representació del *Bundesrat*, amb una proposta en aquest sentit (CONV 530/03, de 4 de febrer de 2003), per tal d'introduir-la en el projecte de Protocol d'aplicació del principi de subsidiarietat, en el qual les versions inicials remetien a cada parlament nacional la manera d'organitzar les consultes i emetre el dictamen en cas que tingués una estructura bicameral.

65. «La Unió [...] ha de respectar les funcions essencials de l'estat, en particular les que tenen com a objecte garantir la integritat territorial de l'estat, mantenir l'ordre públic i salvaguardar la seguretat interior».

- (ii) La intervenció dels parlaments regionals⁶⁶ en l'emissió, per part del parlament nacional respectiu, del dictamen previst en el procediment d'alerta ràpida dissenyat en el projecte de Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. El text del projecte aprovat finalment permet, en efecte, que els parlaments nacionals puguin consultar els parlaments regionals abans d'emetre el seu dictamen (ap. 5, últim incís), en una previsió que al meu parer resulta completament gratuïta, ja que els parlaments nacionals poden establir, sens dubte, els contactes i evacuar les consultes internes que creguin convenients per emetre el seu dictamen, que solament és imputable a ells. Aquesta previsió no té, doncs, cap valor habilitant en absolut, i el seu sentit s'hauria de buscar més aviat en el terreny del recordatori de la bondat i encara de la necessitat de comptar amb l'opinió de les regions quan la Unió es disposa a exercir competències que originàriament pertanyien a les regions o bé que les afectin.
- (iii) La interposició eventual de recursos davant el Tribunal de Justícia, sempre a través de l'estat corresponent, especialment en el marc del control de la subsidiarietat i de la proporcionalitat de les actuacions comunitàries. Aquesta possibilitat es pot deduir analògicament de la previsió que conté l'ap. 7 del projecte de Protocol sobre subsidiarietat respecte dels parlaments nacionals, i tenint en compte que aquests han pogut consultar prèviament amb les regions respectives. Res no s'oposa, doncs, al fet que els parlaments nacionals assumeixin i canalitzin una impugnació provinent de les regions i la trametin segons les condicions generals previstes al Tractat. Això no sols resulta perfectament possible, sinó que encaixa bé en la lògica expressada al Protocol sobre les consultes regionals dels parlaments nacionals.

Cal notar que, en aquests tres casos, la decisió sobre la participació i la presència directa de les regions es pren a l'interior de cada estat. La Unió ofereix solament possibilitats, un marc potencial de participació, que només és efectiu mitjançant la decisió interna de cada estat. En definitiva, la participació regional es remet al que disposi cada estat, que actuarà d'acord amb les seves regles constitucionals i els seus usos i pràctiques polítiques.

- (iv) La quarta direcció en què es mou la possible participació directa de les regions té, en canvi, un caràcter diferent, ja que se sustenta pròpiament sobre la base del dret comunitari, en la mesura que és el Tractat el que l'estableix. Es tracta, en efecte, del mandat que el projecte de Tractat adreça a la Comissió perquè dugui a terme «àmplies consultes» sobre les iniciatives i les actuacions que emprengui. Això es preveu amb caràcter general, com a manifestació del principi de democràcia participativa que ha de presidir

66. Aquesta és, sens dubte, una altra inconsistència del principi d'autonomia institucional, ja que la consulta regional dels parlaments nacionals s'hauria de poder adreçar a qualsevol òrgan regional, i no sols al seu parlament.

l'actuació de les institucions de la Unió (art. I-46.3 del projecte TCUE), i també, amb caràcter més específic, en relació amb les propostes legislatives de la Comissió (ap. 2 del projecte de Protocol sobre els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat). En ambdós casos, les «àmplies consultes» han d'incloure els actors regionals, ja sigui perquè és adient considerar-los com a «parts interessades» (en el cas de l'art. I-46.3), bé perquè en les propostes legislatives la Comissió ha de tenir en compte expressament «la dimensió regional i local de les accions considerades». D'aquesta manera, les regions, especialment les que disposin de poders legislatius, poden acabar tenint un lloc propi en el procés de formació de les decisions comunitàries, per la via de les consultes de la Comissió, si aquesta actua d'acord amb la filosofia que inspirava el Llibre blanc sobre la governança, vista més amunt, i decideix donar veu pròpia a les regions amb poders legislatius quan resultin afectades; per fer-ho, hauria d'establir un protocol de consulta adequat, el qual hauria d'identificar les regions que han de ser consultades i també la manera i el moment en què han de ser consultades.⁶⁷

4.3. *La continuïtat del Comitè de les Regions com a via fonamental de la participació regional institucionalitzada en la vida de la Unió*

El Comitè de les Regions, en la configuració bàsica establerta *ab initio* pel Tractat de Maastricht, es continua presentant com l'instrument principal al qual es confia la representació de les regions (i dels ens locals) dins la Unió. Es continua tractant, per tant, en primer lloc, d'una representació heterogènia, en la qual les regions amb poders legislatius, les regions administratives i les entitats locals es barregen indistintament en el mateix organisme, la composició del qual impedeix així, o almenys dificulta greument, que pugui expressar amb una certa claredat uns interessos homogenis i coherents. I, en segon lloc, es continua tractant també d'una representació regional i local que compta amb un pes fonamentalment consultiu, tot i que el projecte de Tractat n'ha ampliat les facultats, especialment atorgant-li legitimació directa per accedir al Tribunal de Justícia, per impugnar aquells actes legislatius respecte dels quals el Tractat constitucional requereix la consulta al Comitè (ap. 7 del Protocol sobre els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat i art. III-270.3 del projecte TCUE).

Malgrat aquesta ampliació de facultats, però, els problemes que presenta el Comitè de les Regions continuen sent els mateixos: representació mixta, heterogènia i

67. La Comunicació de la Comissió «Cap a una cultura reforçada de consulta i diàleg», citada, per la qual s'intenten establir principis generals i normes mínimes per a la consulta de la Comissió a les parts interessades, encara és força rudimentària i no passa d'enunciar principis molt genèrics. No obstant això, aquesta Comunicació anuncia l'adopció futura d'«un marc de diàleg més sistemàtic amb les associacions europees i nacionals de govern local i regional de la UE». Aquí també s'hauria de considerar la possibilitat d'una consulta directa i singular a les regions afectades, per a la qual cosa caldria identificar igualment les regions susceptibles de ser consultades, ja sigui directament o bé mitjançant una decisió estatal interna que comunicués a la Comissió quines són les regions que han de ser consultades i sobre quins afers o àmbits cal fer la consulta.

indiferenciada d'entitats de naturalesa diferent (regions amb potestats legislatives, regions administratives i entitats locals),⁶⁸ d'una banda, i presència col·lectiva, d'una altra, d'aquests subjectes heterogenis a la Unió, que accentua encara més la incapacitat del Comitè per assumir la representació dels interessos de les regions legislatives. Per això no ha de sorprendre que aquestes regions, que a més han vist rebutjades, almenys de moment, les seves propostes de reforma,⁶⁹ es mostrin força indiferents envers el Comitè i manifestin, en canvi, una tendència a actuar i defensar les seves posicions fora d'aquest.

5. A tall de conclusió: *continuarà...*

El debat sobre la presència de les regions dins la Unió Europea s'ha resolt, de moment, i tal com ja s'ha vist, mitjançant una doble previsió: la Unió ofereix un marc de possibilitats perquè les regions hi puguin fer un cert paper, limitat, però l'activació d'aquesta participació, com també la manera concreta i la intensitat que adopti, es remet al que es disposi a l'interior de cada estat, d'acord amb les seves regles i pràctiques.

Aquesta resolució de la *qüestió regional* a la Unió Europea, que en principi podria semblar satisfactòria especialment per a aquelles regions que compten amb una sòlida posició constitucional interna als estats respectius (que pot incloure, com a arma decisiva, una coparticipació en el procés de ratificació de la modificació dels tractats comunitaris) presenta, tanmateix, dues debilitats fonamentals: el caràcter limitat del paper que hi poden fer, que en general exclou també la possibilitat d'una presència *individual*, d'una banda, i el fet de no trobar un fonament clar i directe en l'ordenament propi de la Unió, de l'altra. Aquestes circumstàncies, al meu entendre, fan que el resultat actual d'aquest debat s'hagi de considerar com a provisional, i que es pugui augurar que la qüestió continuarà provocant tensions i que, per tant, encara serà present en el debat sobre la configuració de la Unió.

Les regions (les que veuen garantida la seva existència i el seu autogovern per les constitucions respectives, i que compten amb poders legislatius originaris) són peces constitucionals rellevants per a certs estats, sense les quals aquests no es podrien comprendre. I la Unió no es pot construir en contra de les regions, alterant els equili-

68. En matèria de composició, l'únic canvi significatiu, tot i que amb més rellevància formal que substantiva, atès que en gran part ja s'aplicava, consisteix a exigir que els membres de Comitè siguin «representants dels ens regionals i locals que siguin titulars d'un mandat electoral d'un ens regional o local, o que tinguin responsabilitat política davant una assemblea elegida». La titularitat de la responsabilitat política s'ha d'entendre, sens dubte, i malgrat l'expressió, en el sentit que siguin responsables políticament davant una assemblea electa (per sufragi popular directe?). Seria desitjable que el text definitiu corregís aquests errors i aclarís aquestes imprecisions.

69. En el sentit d'atorgar una representació específica a les regions amb poders legislatius, establint una mena de cambra o secció al Comitè; o establir, encara que sense una diferenciació orgànica en el seu si, que totes les regions amb poders legislatius (75 actualment, en la Unió de 15, que no haurien de ser gaires més després de l'ingrés dels nous 10 membres l'any 2004, ja que les regions que existeixen en alguns d'aquests estats, tot i que compten en algun cas amb facultats àmplies d'autogovern —Polònia i la República Txeca—, no disposen pròpiament de poders legislatius) siguin presents al Comitè.

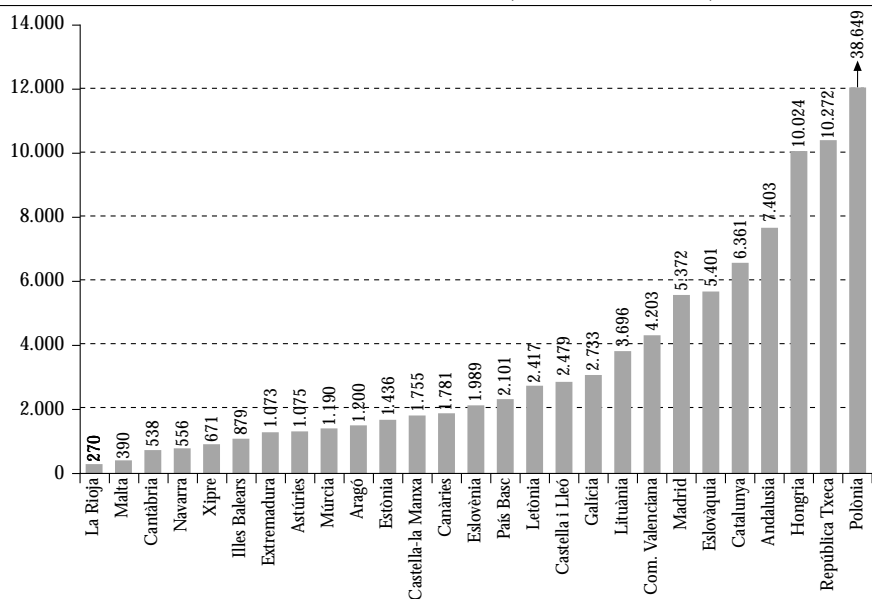
bris bàsics sobre els quals es fonamenta la convivència política en aquestes comunitats que són els estats i que constitueixen encara en l'actualitat el marc fonamental del contracte social. Ni tampoc no es pot construir a l'esquena d'aquestes, ignorant la seva existència com a elements configuradors essencials d'alguns estats, portadors d'interessos que no s'identifiquen ni es confonen necessàriament amb els dels governs centrals ni amb els de la comunitat de regions a l'interior dels estats respectius.

La participació interna és avui i continuarà sent-ho en el futur no sols de la màxima transcendència per canalitzar la presència de les regions en la Unió Europea, sinó també el seu instrument principal. Per aquesta raó, millorar i enfortir els mecanismes que permeten que les regions participin en la formació de la voluntat del seu estat respectiu és fonamental per assegurar que l'actuació de la Unió no lesiona els interessos bàsics de les regions i per promoure, en positiu, aquests interessos, projectant-los a l'àmbit comunitari. No hi ha dubte que, sense un mecanisme de participació interna fort i eficaç, les regions corren riscos molt seriosos per al manteniment del seu autogovern i la protecció dels interessos que tenen encomanats.

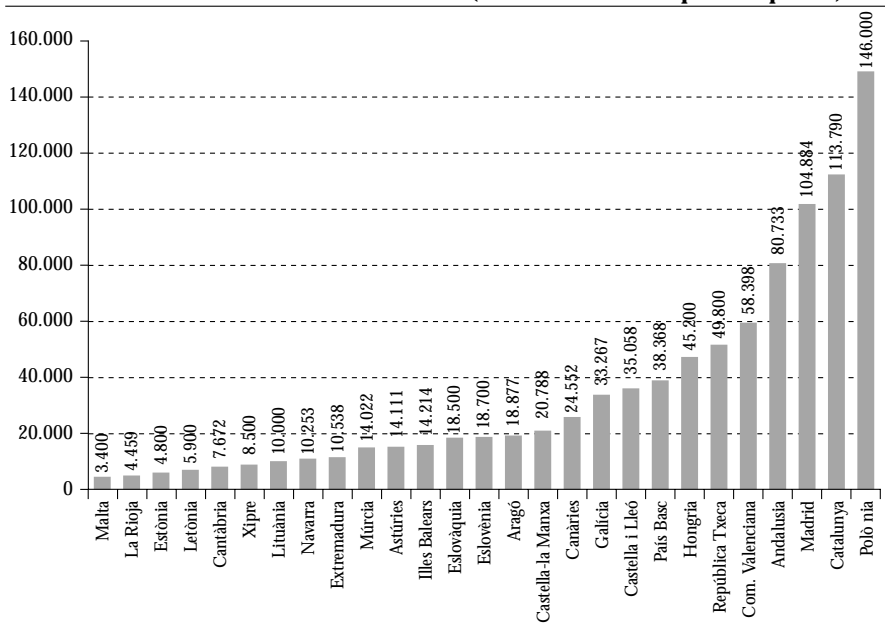
Però la participació interna no és suficient. Les regions haurien de poder trobar un lloc propi en el sistema de la Unió. Un lloc que els permetés ser tingudes en compte i respectades per la Unió, ser consultades en aquells afers del seu interès, poder advertir les institucions i els òrgans comunitaris quan estan en joc els seus interessos bàsics i poder defensar-se autònomament enfront d'actuacions lesives. Un lloc, així, que no impliqués cap interferència negativa ni una major complicació del funcionament de la Unió, sinó que permetés aportar-hi els avantatges de la seva participació, tant en termes d'eficàcia com de legitimitat.

Per tot això, crec que cal dir que el debat continuarà. I probablement s'intensificarà amb l'ampliació de la Unió a 25 membres, tenint en compte les característiques, de població i també econòmiques, dels nous estats que s'hi incorporaran l'any 2004. Les taules que s'inclouen al final mostren comparativament la població i la dimensió econòmica de les comunitats autònomes espanyoles i d'alguns *Länder* alemanys respecte a les mateixes magnituds dels nous membres de la Unió, alguns dels quals, a més, són fruit de secessions anteriors i recents. No cal magnificar aquestes dades comparades, però crec que indiquen, almenys, que aquestes diferències es poden convertir fàcilment en un focus de tensions polítiques en el futur. Si, al final, l'única manera de comptar amb una presència pròpia dins la Unió és ser estat, potser s'està encoratjant aquest ànim i en el futur caldrà anar pensant en una *internal enlargement*, per emprar l'expressió de MacCormick.⁷⁰

70. Contribucions de Sir Neil MacCormick: «Les nacions sense estat i el debat de la Convenció sobre les regions», de 31 de gener de 2003 (CONV 525/03), i «Democràcia en diversos nivells: la reforma constitucional europea», de 18 de setembre de 2002 (CONV 298/02).

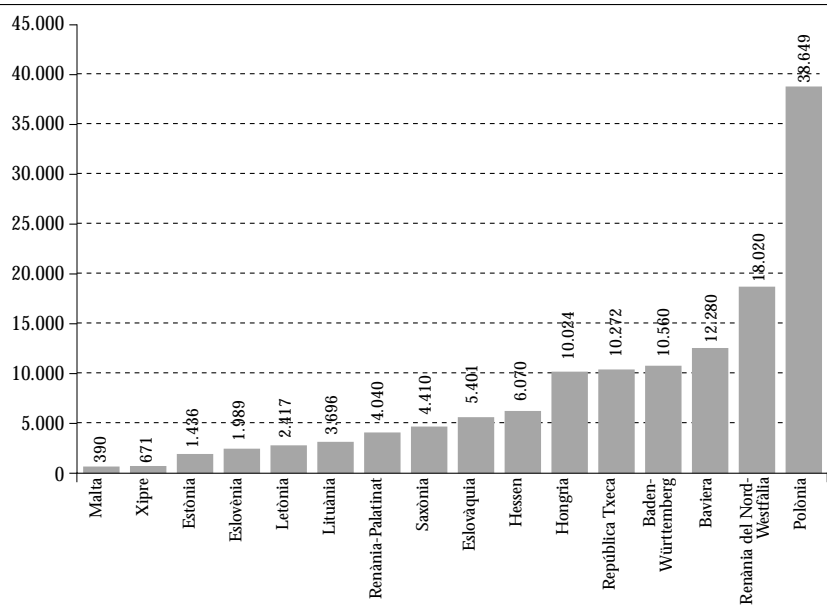
Gràfica 1. Població de comunitats autònomes i PECO (en milers d'habitants)

Font: MAP, Direcció General de Política Autònoma.

Gràfica 2. PIB de comunitats autònomes i PECO (en EPA: estàndard de poder adquisitiu)

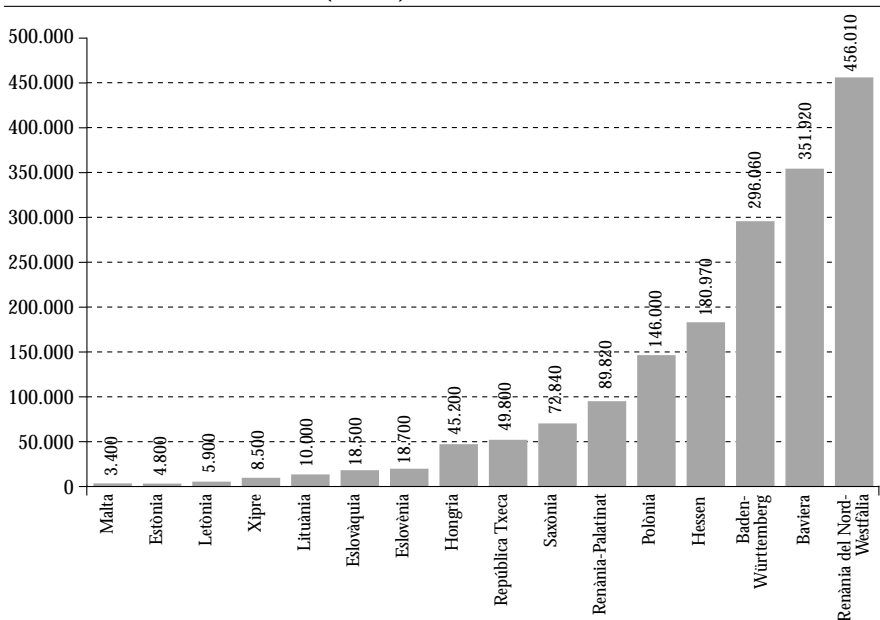
Font: Eurostat, Anuaris 2001 i 2002.

Gràfica 3. Població de Länder i PECO (en milers d'habitants)



Font: Statistisches Bundesamt Deutschland, 2002.

Gràfica 4. PIB de Länder i PECO (en EPA)



Font: Statistisches Bundesamt Deutschland, 2002.

