

LA PARTICIPACIÓ DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES A LA UNIÓ EUROPEA

Gurutz Jáuregui *

Sumari

1. Introducció
2. La participació de les comunitats autònomes segons el dret comunitari
 - 2.1. L'evolució de la qüestió regional a la Unió Europea
 - 2.2. Les regions en el procés constituent
 - 2.3. La qüestió regional al Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa
3. La participació de les comunitats autònomes segons el dret intern
 - 3.1. Els antecedents
 - 3.2. La institucionalització de la participació de les comunitats autònomes en els assumptes de la Unió Europea: la CARCE
 - 3.3. Les reformes i les propostes de reforma
4. Bibliografia

* Gurutz Jáuregui, catedràtic de dret constitucional de la Universitat del País Basc – Euskal Herriko Unibertsitatea.
Article rebut el 4.7.2005.

1. Introducció

Com és ben sabut, l'ingrés d'Espanya a les Comunitats Europees, que actualment és la Unió Europea (UE), va tenir i continua tenint conseqüències importants en el sistema autonòmic que la Constitució espanyola (CE) estableix. Aquest ingrés i la seva evolució posterior han provocat un doble efecte centralitzador sobre les comunitats autònomes. D'una banda, ha produït un buidament directe del contingut, total o parcial, de les competències autonòmiques sobre aquelles matèries que la UE ha assumit, fenomen que segurament continuarà en el futur. D'altra banda, ha provocat una pèrdua de capacitat de decisió de les comunitats autònomes davant l'Estat central a l'hora d'incidir en el procés progressiu d'integració europea.

Seguint la pauta que altres estats compostos del nostre entorn han marcat, les comunitats autònomes han intentat pal·liar aquesta pèrdua progressiva per mitjà de diverses mesures i instruments que s'esmenten més endavant. Els resultats que s'han obtingut al llarg d'aquests vint-i-cinc anys han estat, en general, bastant escassos.

El nou panorama polític derivat de la victòria del PSOE en les eleccions generals del març de 2004 i la formació posterior del nou govern han obert expectatives importants sobre la possibilitat d'un profund canvi de rumb en la relació entre les comunitats autònomes, l'Estat central i la UE. Aquestes expectatives es configuren entorn de quatre grans àmbits d'actuació: revisió de la Constitució (reforma del Senat i establiment d'una clàusula europea a l'article 93); reforma dels estatuts d'autonomia (EA); creació de la Conferència de presidents, i dinamització i reforma de la Conferència per a assumptes europeus.

En aquest panorama, cal afegir-hi els efectes que es puguin derivar de l'aprovació del Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa (TCUE), que per entrar en vigor dependrà dels resultats –alguns ja negatius: França, Països Baixos– de determinats referèndums. Com és ben sabut, la participació de les comunitats autònomes en els assumptes

europèus depèn, sobretot, d'allò que el dret intern espanyol determini sobre aquesta matèria. Tanmateix, aquesta no n'és l'única font reguladora. També s'han de tenir en compte les possibilitats que el dret europeu ofereix, un dret que cada vegada és més important, sobretot a partir de l'aprovació recent del TCUE. D'aquí la necessitat d'analitzar la qüestió, de manera simultània, tant des de la perspectiva del dret intern com des de la perspectiva del dret europeu.

Per raons d'espai, aquesta exposició es limita a tractar els aspectes que fan referència a la participació de les comunitats autònomes en el procés d'integració europea, en la seva fase ascendent, i deixa al marge les qüestions, certament complexes, relatives a l'aplicació del dret comunitari per part de les comunitats autònomes. Ara bé, dins la fase ascendent, al·ludiré tant al vessant intern com a l'extern de la participació autonòmica en els assumptes europeus.

A vegades, es tendeix a identificar el vessant intern de la participació autonòmica en els assumptes europeus amb el dret intern, i el vessant extern amb el dret comunitari. Cal, doncs, aclarir aquesta qüestió degudament. El dret intern permet regular tant la participació interna com l'externa. Per la seva banda, el dret comunitari, si bé afecta primordialment el vessant extern, també pot incidir –si més no indirectament– en determinats aspectes de la participació interna de les comunitats autònomes, almenys en la fase ascendent.

Finalment, convé assenyalar que la finalitat d'aquest treball és oferir una visió global de l'estat de la qüestió en el moment actual i les perspectives de futur. Per a un tractament més aprofundit d'aquestes qüestions es poden consultar les fonts bibliogràfiques que es ressenyen al final.

2. La participació de les comunitats autònomes segons el dret comunitari

2.1. L'evolució de la qüestió regional a la Unió Europea

Tradicionalment, la UE ha mostrat molt poc interès i sensibilitat per la qüestió regional, i fins fa ben poc desconeixia gairebé totalment el fenomen regional. És cert que el dret comunitari ha establert, a la pràctica, una distribució regional del territori europeu. Però aquesta divisió obeïa a raons purament pragmàtiques d'ordre econòmic. Les regions quedaven reduïdes a simples unitats tecnicoadministratives per a la implementació dels diversos fons comunitaris. Així doncs, les regions eren unes àrees o zones determinades sobre les quals calia aplicar una actuació concreta, i no tenien cap altra connotació (històrica, cultural, política, etc.), més enllà de la merament tecnocràtica. Per això, durant molts anys, la UE ha considerat que la presència i la intervenció de les regions en els assumptes europeus era una qüestió interna dels estats i que, per tant, no l'afectava. Com a conseqüència d'això, les regions no han tingut la capacitat d'intervenir en el procés d'integració europea i s'han vist obligades a plantejar les seves reivindicacions i expectatives en el fòrum intern de l'estat al qual pertanyien.

Als darrers anys, aquest oblit del fet regional s'ha pal·liat lleugerament i només en part amb el "reconeixement" d'algunes vies de participació a les regions. D'una banda, una via de fet, com és ara la intensificació dels contactes entre la Comissió i les regions en l'àmbit de la política regional o de cohesió territorial (diàleg, consultes prèvies, implicació de les regions en l'execució de determinades polítiques comunitàries de gran impacte territorial, etc.). Aquest sistema de consultes s'ha generalitzat a partir de la publicació del Llibre blanc sobre la governança (2001). I, d'altra banda, una via més institucional o oficial, que es manifesta de dues formes: de forma col·lectiva, per mitjà del Comitè de les Regions (CdR) creat a Maastricht l'any 1992, i de forma individual, per mitjà de la participació, dintre de les delegacions estatals (article 203 del TCE), en les reunions i

decisiones de les institucions comunitàries, particularment en el Consell de Ministres.

Tanmateix, les regions consideren que aquestes tres alternatives són molt insatisfactòries. La primera, perquè depèn de la voluntat de la Comissió, pel fet que no està institucionalitzada. La segona, perquè el CdR està molt lluny de constituir un òrgan satisfactori per a les regions europees, particularment per a les regions amb competències legislatives. El CdR és un òrgan merament consultiu i molt heterogeni, ja que, d'una banda, engloba tant les regions com els ens locals i, de l'altra, inclou regions molt diverses pel que fa a la consciència regional, el nivell d'institucionalització, els poders i la capacitat de decisió. Això fa que el CdR sigui un òrgan gairebé perfectament inútil. Finalment, la tercera via tampoc no satisfà del tot, perquè la participació en el Consell de Ministres depèn de la voluntat de cada estat.

Per això, la situació actual, mentre no entri en vigor el TCUE, continua essent precària a tots els nivells. La participació en l'entramat institucional europeu d'actuació i presa de decisions que afecten els interessos regionals (fase ascendent) és molt insatisfactòria i deficient. Aquesta mateixa precarietat i feblesa es manifesta tant en l'aplicació del principi de subsidiarietat a escala regional (fase descendent) com en la capacitat d'intervenció processal de les regions davant el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCE) per a la defensa jurisdiccional dels seus interessos. Les regions no tenen reconeguda comunitàriament ni aquella aplicació ni aquesta capacitat d'intervenció i, per tant, també en aquest punt les seves reivindicacions depenen de la bona voluntat de l'Estat membre corresponent.

L'actitud de les regions davant aquest panorama, particularment la d'aquelles que tenen poders legislatius, ha estat mobilitzar-se amb vista a plantejar i articular de debò la qüestió regional en l'àmbit de la UE. En aquest sentit, tant el CdR, com la Conferència de presidents de regions amb poders legislatius (CPRPL) –les regions amb competències legislatives representen, aproximadament, el 30% de totes les regions del

CdR–, la Conferència d'assemblees legislatives regionals de la Unió Europea (CALRE) o els governs de les diverses regions han formulat moltes propostes i demandes al llarg d'aquests anys.

2.2. Les regions en el procés constituent

El procés constituent que es va iniciar a Niça, i que ha portat a l'aprovació del TCUE, va mobilitzar les regions, particularment les que tenien poders legislatius, amb la intenció de replantejar de debò la qüestió regional en l'àmbit comunitari. Van ser moltes les propostes que van presentar el CdR, la CPRPL, la CALRE, els governs de les diverses regions o, en el nostre cas, les comunitats autònomes, entre d'altres.

Aquest conjunt de demandes es poden resumir en les següents:

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 de la dimensió regional en les diverses parts del tractat, quan escaigui.
2. Previsió expressa dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, aplicables no tan sols a la relació entre la UE i els estats, sinó també a escala regional.
3. Aclariment i simplificació del sistema de delimitació de les competències entre la UE i els estats membres, i dels instruments d'actuació.
4. Aplicació generalitzada (a escala interna de cada Estat) de les possibilitats que l'article 203 del TCE ofereix amb vista a la participació de les regions en el Consell de Ministres. En la mateixa línia, s'hauria d'assegurar la implicació de les regions, a dintre de cada Estat, en totes les decisions europees que els afectin.

5. Atribució a les regions d'un estatus especial dintre de la UE, que inclogui els aspectes següents:

- Dret de ser consultades per la Comissió quan aquesta formuli propostes sobre assumptes que els afectin per raó de la seva competència interna.
- Dret de participar en el procediment de control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat.
- Dret d'accedir directament al TJCE en cas de conflicte de competències amb la UE.
- Inclusió dels parlaments regionals en els procediments que s'estableixin per permetre la participació dels parlaments nacionals en els processos europeus.
- Presa en consideració de les regions a l'hora de delimitar les circumscripcions electorals del Parlament europeu.

6. Finalment la necessitat de reformar el Comitè de les Regions, tant pel que fa a la seva composició com a la posició que té; elevar-lo a la categoria d'institució i atorgar-li l'accés directe al TJCE per a la defensa de les seves prerrogatives.

Com és ben sabut, a partir de 2002 es va iniciar al si de la UE un debat sense precedents en la història de la integració europea, que culminaria amb l'aprovació del TCUE. No obstant això, dintre d'aquest debat amplíssim, les regions van quedar novament al marge, tant pel que fa al contingut de les discussions com a la seva participació en el debat. Les regions, concretament el Comitè de les Regions, no va obtenir el rang de membre participant dels debats de la Convenció. Solament es va admetre la presència de sis representants del CdR, però no com a participants directes en les discussions, sinó en qualitat d'observadors. D'altra banda, tot i les peticions expresses que van formular tant les regions com el CdR, no es va constituir cap grup de treball dedicat a la qüestió regional. Cal reconèixer, però, que al llarg dels treballs el tema regional va estar molt present a l'agenda de diversos grups, particularment en els grups de

subsidiarietat, de simplificació de procediments i de competències complementàries.

D'altra banda, i al marge de les discussions directes que hi va haver en el si de la Convenció, la qüestió regional també va estar present, indirectament però de forma bastant interessant, en els debats i en les contribucions d'altres institucions o òrgans, com ara al Parlament europeu. En aquest sentit, cal destacar, per exemple, l'Informe Lamassoure, sobre la delimitació de competències entre la Unió Europea i els estats membres; l'Informe Napolitano, sobre el paper dels poders regionals i locals en la construcció europea; la Resolució final del Parlament europeu sobre aquest mateix tema, com també els informes aprovats pel propi CdR.

Entre tots aquests documents, l'Informe Lamassoure és particularment interessant. La proposta Lamassoure pretenia trencar amb la dinàmica clàssica que la UE havia mantingut i a la qual ja he fet referència diverses vegades, segons la qual es considera que la qüestió regional constitueix un assumpte purament intern dels estats. En aquest sentit, tocava el punt feble en assenyalar la incongruència que suposava el fet que, arran de l'ampliació a 25, passarien a ser membres de ple dret de la UE països menys poblats i extensos que algunes de les regions ja existents i que, a diferència d'aquestes regions, els nous estats tindrien representació al Consell i a la Comissió.

Per això, i en la línia defensada per les regions, Lamassoure plantejava la necessitat d'atorgar-los un estatus específic en el text constitucional europeu, que després es completaria amb l'ordenament jurídic de cada Estat. En aquest sentit, Lamassoure proposava que s'establís un estatut de regió associada a la UE, el qual s'aplicaria a les regions que cada Estat designés i comportaria determinats drets de participació i de consulta en les polítiques comunitàries, el dret de tenir una representació específica al CdR i el de plantejar conflictes de competències enfront d'alguns actes de la UE.

Davant d'aquesta posició, tant el conjunt de propostes plantejades per la Convenció com el propi Parlament europeu defensaven la línia clàssica de confinar i reduir la qüestió regional a l'àmbit intern dels estats. Així va succeir al Parlament europeu, amb l'Informe Napolitano i amb la posterior Resolució sobre el paper dels poders regionals i locals en la construcció europea, que es va adoptar el 14 de gener de 2003.

Aquesta resolució plantejava algunes propostes interessants relatives a la participació de les regions. Per exemple, la necessitat que la UE utilitzi nous mètodes participatius que reconeguin el paper de les col·lectivitats locals i regionals, tant en la preparació de les decisions comunitàries com en l'aplicació de les polítiques de la UE. O la necessitat de precisar l'exercici i el control del principi de subsidiarietat. També reclamava el dret del Comitè de les Regions a recórrer al Tribunal de Justícia.

No obstant això, la Resolució del Parlament Europeu, igual que totes les altres aportacions assumides per la Convenció, va mantenir la línia clàssica de confinar la qüestió regional en l'àmbit intern de cada Estat en assenyalar que les regions només podien defensar els seus interessos sota l'autoritat de l'Estat membre. Aquesta filosofia ha estat ratificada pel TCUE, que a l'article I-1 indica que la Unió Europea neix de la doble voluntat dels estats i els ciutadans, i omet de forma conscient la referència inicial que s'hi havia fet als pobles, com a element i base de la legitimitat popular.

2.3. La qüestió regional al Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa

Com s'ha assenyalat, el debat constituent sobre la qüestió regional ha girat entorn de dues alternatives polítiques generals: la que propugnava el manteniment de la qüestió regional com un assumpte intern dels estats i la que propugnava considerar i garantir la presència regional en la UE des del propi dret constitucional de la UE. La fórmula per la qual opta el TCUE és fer prevaler el caràcter intern o domèstic de la qüestió regional,

és a dir, fer prevaler –una vegada més– el principi d'autonomia institucional dels estats membres. De la seva lectura, no se'n deriva tant un reconeixement de les regions com un enfortiment de la idea clàssica que la qüestió regional és interna de cada Estat. En altres paraules, el TCUE reconeix –o almenys esmenta– el fenomen regional, però, paradoxalment, aquest esment s'utilitza immediatament per excloure les regions com a entitats autònomes dintre de la UE.

Ara bé, és important observar que aquesta directriu és flexibilitzada per dues qüestions bàsiques. D'una banda, el TCUE recull algunes previsions a favor d'algunes de les reivindicacions que han fet les regions, les quals milloren ostensiblement, si bé amb moltes mancances, la dimensió i la presència regional a la UE. D'altra banda, convé recordar que el TCUE no exhaureix en si la capacitat de reconèixer i garantir normativament la dimensió regional a la UE, sinó que és susceptible de desenvolupament tant en l'àmbit infraconstitucional de la UE, com en l'àmbit de cada Estat membre. Vegem-ho més detalladament.

El TCUE omet de forma flagrant els pobles a l'article primer, relatiu als subjectes que conformen la font de la qual emana la voluntat de constituir la UE. Aquest des-reconeixement en el pla constituent és acompanyat, a més, d'un altre a l'escala d'un poder constituït cabdal, com és ara el Parlament europeu. I és que, a diferència del Tractat de la Comunitat Europea (TCE), que establia que el Parlament estava compost per “representants dels pobles dels estats reunits a la Comunitat”, el TCUE assenyala que està compost pels “representants dels ciutadans”. No obstant això, el TCUE compensa, de manera calculada, aquests silencis en altres previsions constitucionals.

Així, al preàmbul de la Carta, assenyala que són els «pobles» els que vénen a «crear una Unió més estreta», la qual cosa implica que són reconeguts com a subjecte constituent. No és balder assenyalar, en aquest sentit, la importància que té el fet que aquest reconeixement aparegui a la II part del Tractat constitucional, és a dir, a la part dogmàtica o relativa als drets fonamentals, la part que representa l'origen i la finalitat de tota

constituïció. D'altra banda, i de manera no menys notòria, el transcendental article I-3, relatiu als "objectius de la Unió", col·loca expressament com a subjecte de la finalitat primigènica de la Unió no els estats, sinó els pobles d'Europa.

El TCUE aporta avanços interessants en el tractament de la diversitat cultural i lingüística que hi ha a Europa, s'obliga a respectar-la i reconeix, per primera vegada, la possibilitat que el propi Tractat constitucional es pugui traduir a les llengües oficials regionals (en el nostre cas, el català, l'èuscar i el gallec). No obstant això, els ciutadans europeus que parlen aquestes llengües no poden gaudir plenament –no ho poden fer en la seva llengua– dels drets de ciutadania europea que l'article I-10.2 d'estableix, com ara el dret de "formular peticions al Parlament europeu, de recórrer al defensor del poble europeu, d'adreçar-se a les institucions i als organismes consultius de la Unió (...) i de rebre'n una resposta", ja que aquest dret només es pot exercir en una de les llengües de la Constituïció.

Ara bé, com s'indica més endavant, el TCUE –igual que qualsevol altra constituïció– no s'exhaureix en si mateix, com quelcom rígidament tancat i liquidat. El TCUE és susceptible de desenvolupament. I és partint d'aquesta idea que encara és possible, si no resoldre plenament, pal·liar satisfactòriament el dèficit esmentat, per exemple articulant en el Reglament 1/1958, dedicat al règim lingüístic de la Comunitat, alguna fórmula jurídica que impliqui un reconeixement oficial d'aquestes llengües.¹

A diferència del silenci que els tractats constitutius han mantingut fins ara, el TCUE recull una sèrie de previsions constitucionals que reconeixen, en l'àmbit de la UE, l'autonomia regional i local. Es tracta d'un reconeixement que implica la constitucionalització o fonamentació, al màxim nivell normatiu de la UE, del fenomen autonòmic, de manera que

¹ El juny de 2005, en el moment de redactar aquesta ponència, s'ha conegut que la UE admetrà l'ús de les llengües cooficials espanyoles a les institucions comunitàries. Aquestes no tindran reconeixement oficial però els ciutadans les podran utilitzar per adreçar-se a la UE i els representants autonòmics, per parlar en les reunions.

aquest adquireix rang i base constitucional. És cert, com ja s'ha dit, que el TCUE no assumeix ni garanteix la qüestió regional com una qüestió pròpia del dret constitucional de la UE. En aquest sentit, el reconeixement de l'autonomia regional i local té un caràcter limitat ja que, pel que fa al seu contingut o substància, és diferit a allò que cada Estat membre estableixi.

Ara bé, el fet que la substanciació del reconeixement europeu de l'autonomia regional sigui diferit a l'autonomia o a la voluntat amb la qual cada Estat el vulgui regular no constitueix, en si, una qüestió negativa o restrictiva. Al contrari, permet constatar que el TCUE es mostra, sobre aquesta matèria, com una norma oberta a qualsevol configuració estatal de l'autonomia regional, sigui quin sigui el seu contingut (del mínim al màxim). En conseqüència, el nivell d'autonomia o d'autogovern de les comunitats autònomes, tant l'actual com el que es pugui obtenir en el futur, si és el cas, té garantit, de forma simultània, el seu reconeixement a la UE.

Com és ben sabut, en l'àmbit del dret comunitari, el principi de subsidiarietat serveix per determinar quin ens –la UE o l'Estat– ha d'exercir una competència atribuïda a la UE amb el caràcter de competència compartida. Doncs bé, el TCUE i, sobretot, el protocol annex dedicat a l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat milloren clarament la regulació vigent en allò que fa referència tant al principi de subsidiarietat com al de proporcionalitat. Aquesta millora es manifesta en diversos aspectes.

En primer lloc, en la relació entre la UE i els estats membres, especialment, pel que fa a la regulació dels mecanismes de control (polític i jurisdiccional) que en garanteixin l'aplicació correcta i més precisa. Això ha de revertir, en el marc d'una actuació estatal lògica, directament i substancialment en una protecció millor de l'autonomia legislativa de les comunitats autònomes.

En segon lloc, tant el TCUE com el protocol esmentat representen un avenç a l'hora de prendre en consideració l'escala regional en la regulació europea de l'aplicació del principi de subsidiarietat, és a dir, en la relació entre la UE i les regions. Aquesta normativa, unida a la regulació més precisa de les categories i els tipus competencials de la UE i a la reformulació de les fonts normatives comunitàries que el TCUE porta a terme, permet concloure que el saldo final és realment positiu. S'hi detecten mancances i febleses importants,² però no són definitives ni irreversibles. El que passa és que la seva cobertura queda diferida ara a l'interior de cada estat i, per tant, es poden articular fórmules normatives estatals que cobreixin aquelles mancances.

El tractament normatiu de la participació de les regions i, en concret, de les comunitats autònomes en els fòrums comunitaris d'adopció de decisions (Consell de Ministres, Comissió, Parlament europeu i CdR) s'ha vist alterat pel TCUE en un sentit favorable a una presència regional més gran en les institucions comunitàries. Aquesta millora es manifesta, bàsicament, a l'hora de determinar la participació de les regions en els treballs de la Comissió europea (quan l'actuació institucional afecti la dimensió regional o els interessos regionals). També és destacable l'obertura de la via jurisdiccional al Comitè de les Regions (en defensa de prerrogatives pròpies i del principi de subsidiarietat). El protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat també ha obert algunes portes a una participació més gran per mitjà dels parlaments estatals i, indirectament, dels parlaments regionals. No obstant això, el tractament que s'atorga a la presència dels representants regionals al

2 La consideració del nivell regional hauria pogut ser més substancial i atorgar més protagonisme als parlaments regionals amb competències legislatives en l'àmbit del control polític ex ante de l'aplicació del principi (no fent-lo dependre de la voluntat dels parlaments nacionals sobre la matèria en qüestió); regular més generosament la participació directa, o indirecta mitjançant el CdR, dels ens regionals en el procediment de control jurisdiccional del principi de subsidiarietat, i ampliar els temes de consulta obligatòria al CdR. Anant encara a aspectes més ambiciosos, es podria lamentar el fet que s'hagi perdut una oportunitat constituent per reconèixer i garantir, de forma inequívoca, l'extensió efectiva del principi de subsidiarietat fins al nivell dels ens subestats amb competències legislatives.

Consell de Ministres i al Parlament europeu difereix poc o gens del dret comunitari vigent.

El TCUE permet una certa obertura a la qüestió de la presència regional en la fase jurisdiccional. Tanmateix, aquesta obertura és indirecta. Les regions continuen sense poder plantejar recursos jurisdiccionals, com a tals regions, davant del TJCE. No obstant això, com s'ha indicat, el TCUE legitima el CdR per actuar en defensa de les seves prerrogatives i en defensa del principi de subsidiarietat. Aquesta via d'accés indirecte de les regions en general, i de les comunitats autònomes en particular, a la justícia comunitària permet pal·liar, d'alguna manera, la indefensió en què les regions es podien trobar fins ara, però no és suficient. Hauria estat desitjable que el TCUE hagués reconegut alguna legitimació a les regions amb poder legislatiu (REGLEG per actuar davant la justícia comunitària, atesa la seva condició de poders legislatius.

Una constitució no es pot analitzar ni valorar correctament si s'omet completament el potencial de desenvolupament (explícit i implícit) que conté. La regulació constitucional no s'exhaureix en la literalitat del text constitucional. Per tant, la valoració del tractament que, com a constitució, el TCUE atorga a la qüestió regional també ha de tenir en compte, necessàriament, el potencial de desenvolupament que conté, ja que aquest pot arribar a satisfer algunes o bastants de les deficiències i llacunes que se li atribueixen en una lectura literal de les seves disposicions. Pensem, per exemple, en una modificació comunitària del Reglament 1/1958, del règim lingüístic comunitari, que ja hem esmentat anteriorment, que permeti que el català, l'èuscar i el gallec tinguin la consideració de llengües oficials de la UE, o en la reforma del Reglament intern del CdR per articular formes de composició interna, de distribució funcional i orgànica, d'acord amb l'heterogènia tipologia dels ens subestatals que representa.

A manera de resum, es pot dir que el text del TCUE té deficiències o insuficiències importants. La més destacada és, com ja s'ha indicat, el fet d'haver confinat el reconeixement de la realitat regional i de la autonomia

corresponent de les regions a l'àmbit del dret intern de cada Estat. Aquestes deficiències es veuen compensades, però, d'una banda, pels avenços evidents que ja s'han ressenyat i, de l'altra, pel potencial de correcció d'aquelles i per les seves possibilitats de desenvolupament futur.

A partir d'aquí, no podem oblidar la naturalesa particular de l'ordenament jurídic de la Unió Europea, com a ordenament que s'integra dintre de l'ordenament jurídic de cada Estat membre. El Tractat constitucional no es pot veure com quelcom aliè a la realitat estatal interna, sinó que constitueix una realitat íntimament lligada a unes estructures i a unes actituds estatals determinades. En aquest sentit, el TCUE és un text normatiu que està inseparablement unit a l'ordenament constitucional intern de cada Estat particular. Per això, la implementació i l'eficàcia pràctica del TCUE depenen de l'actitud que cada Estat adopti, dintre del seu marc de competència, o del principi d'autonomia institucional respecte al fenomen de la UE. Tenint en compte la fortalesa que encara té el principi d'autonomia institucional d'un Estat a l'hora d'articular la seva presència a Europa, és obvi que, pel que fa a l'Estat espanyol, el marc de referència imprescindible a l'hora de determinar el desenvolupament veritable de la dimensió europea de les comunitats autònomes és l'ordenament constitucional espanyol.

Sobre aquest punt, cal destacar que la interpretació que els òrgans generals de l'Estat espanyol (especialment el legislador estatal, el Govern central i el Tribunal Constitucional) han fet fins ara del sistema competencial interior, en relació amb la transposició interna del dret comunitari, deixa encara molt a desitjar. I és que l'obligació interna de transposició s'ha presentat reiteradament com una ocasió per desdibuixar el sistema de distribució competencial interna, sotmetent moltes competències autonòmiques a un procés dur de reconversió i de pèrdua de continguts a favor de l'Estat central. L'aprovació del TCUE podria suposar, en aquest sentit, un moment molt adequat i pertinent per exigir legítimament de l'Estat que no es retallin les competències autonòmiques a l'hora de traslladar el dret de la UE.

3. La participació de les comunitats autònomes segons el dret intern

3.1. Els antecedents

Com ja s'ha indicat, la intensificació progressiva del procés d'integració europea ha provocat una erosió competencial constant de les regions europees amb competències legislatives pròpies. Per tal de pal·liar aquesta situació, alguns estats compostos (Alemanya, Àustria, Bèlgica) han desenvolupat, al llarg d'aquests anys, alguns mecanismes adreçats a inserir en els seus textos constitucionals disposicions específiques en matèria d'integració, i, al mateix temps, han intentat articular mecanismes interns de cooperació entre l'estat central i els ens regionals.

El mateix ha succeït en el cas espanyol, però, com veurem, la situació del nostre país presenta trets diferenciadors respecte d'aquests altres estats que acabem d'esmentar. Aquests trets es manifesten, almenys, en tres aspectes. En primer lloc, l'absència total de previsions constitucionals relatives a la participació de les comunitats autònomes no tan sols en els assumptes europeus, sinó en les relacions internacionals en general. Els constituents van establir una estructura autonòmica que tenia efectes només en l'àmbit territorial intern de l'Estat, alhora que mantenien una estructura unitària i centralitzadora en les relacions ad extra de les comunitats autònomes. En efecte, la Constitució no va establir cap mesura o previsió orientada a regular la participació de les comunitats autònomes en les activitats internacionals en general i en els assumptes relacionats amb la Unió Europea en particular. En segon lloc, la Constitució espanyola va establir un sistema de competències asimètric, derivat de l'existència de dos nivells diferents d'autonomia. Finalment, i molt lligat amb el punt anterior, la Constitució no va configurar unes estructures centrals i uns mecanismes de cooperació de caràcter general per regular la relació entre l'Estat i les comunitats autònomes. Això va afavorir la tendència a plantejar la regulació d'aquests assumptes mitjançant contactes o intercanvis bilaterals.

Alguns dels estatuts d'autonomia van intentar pal·liar, almenys en part, aquesta falta de previsió. A aquest efecte van establir, de forma generalitzada, diverses disposicions orientades a afavorir l'exercici, per part de les comunitats autònomes, d'una certa activitat "externa". No obstant això, el cert és que aquestes disposicions estatutàries no oferien, per si mateixes, una base suficient per articular, en tota la seva complexitat, la participació de les comunitats autònomes en els assumptes internacionals, i menys encara en la Unió Europea. Com a conseqüència de tot això, ben aviat es van produir conflictes importants, derivats de la pretensió d'algunes comunitats autònomes de dur a terme activitats de caràcter extern, conflictes que es van estendre a l'àmbit del dret comunitari tan aviat com es va produir l'ingrés efectiu d'Espanya a la Unió Europea.

Lògicament, i a manca d'un tractament normatiu adequat, va correspondre al Tribunal Constitucional, durant bastant temps, la tasca de resoldre, a la pràctica, els nombrosos assumptes, sovint ben complexos, relacionats amb la participació de les comunitats autònomes en l'activitat internacional en general i en la Unió Europea en particular.

Com no podia ser altrament, atesa l'absència de disposicions normatives, la posició que el Tribunal Constitucional va mantenir al llarg de la dècada dels anys vuitanta i primera meitat dels noranta va resultar bastant contradictòria, particularment pel que fa a la fase ascendent. Aquesta contradicció va assolir el punt culminant en sentències tan dispars com la 137/1989 i la 165/1994. Aquesta darrera sentència, relativa a l'obertura de l'oficina del Govern basc a Brussel·les, va resultar particularment important i va marcar, en opinió d'una bona part de la doctrina, un punt de no tornada pel que fa al reconeixement de la capacitat de les comunitats autònomes per intervenir tant en els assumptes externs com en els assumptes europeus.

En diverses sentències, i particularment en aquesta última, l'alt tribunal va establir una distinció clara entre un nucli "dur" de les relacions internacionals (tractats, pau i guerra, reconeixement d'estats, representació

exterior, responsabilitat internacional, etc.), que pertany a la competència exclusiva de l'Estat, i la resta d'activitats internacionals, la competència de les quals correspondrà a l'Estat o a les comunitats autònomes segons la matèria concreta a la qual es refereixin aquelles activitats.

El TC assenyalava que l'Estat és l'únic legitimat per exercir aquest nucli dur que es manifesta en el treaty making power, és a dir, en el dret de subscriure tractats internacionals. Però assenyalava que, al costat del dret internacional estricte, existeixen les anomenades activitats transnacionals. Són aquell conjunt d'activitats i contactes que, si bé tenen una dimensió internacional, no originen obligacions immediates, no comporten l'exercici de la sobirania, no incideixen en la política exterior de l'Estat i no generen responsabilitat política d'aquest enfront d'altres estats. En conseqüència, les comunitats autònomes es troben perfectament legitimades per dur a terme aquestes activitats transnacionals.

D'altra banda, el TC recordava que en tot procés d'elaboració, aprovació i aplicació d'un tractat o, en el cas que ens ocupa, d'una decisió europea, cal distingir dues fases diferenciades. Una és la fase ascendent, destinada a discutir, preparar i elaborar un tractat o una norma comunitària europea, i l'altra és la fase descendent, que té per objecte complir i aplicar el que s'ha establert en el tractat.

La fase ascendent es compon, al seu torn, de dos moments diferenciats. Un és el moment de la formació de la voluntat estatal i un altre de diferent és el de la manifestació d'aquesta voluntat. Dit d'una altra manera, una cosa és discutir, preparar i elaborar una norma internacional o europea, i una altra cosa molt diferent és aprovar aquesta norma. L'aprovació d'aquesta norma, és a dir, la manifestació de la voluntat estatal, correspon als òrgans estatals que representen la sobirania (el Parlament i el Govern). No obstant això, en la discussió i preparació d'aquesta norma, és a dir, en la formació de la voluntat estatal, han d'intervenir els òrgans dels ens constitucionals afectats pel tractat, és a dir, en el cas que ens ocupa, els òrgans de les comunitats autònomes, quan la matèria del tractat afecti les competències d'aquestes.

El mateix succeeix amb la fase descendent. El Parlament i el Govern centrals, com a òrgans d'expressió de la sobirania, han de garantir el compliment de les obligacions internacionals. Això no implica, però, que l'execució de les decisions comunitàries la portin a terme directament aquests òrgans. Caldrà atènyer-se a allò que estableixin les normes previstes a la Constitució i als estatuts d'autonomia. Si la matèria objecte d'aplicació és competència d'una comunitat autònoma, correspon a aquesta comunitat a la qual executar aquestes normes.

Finalment, pel que ara ens interessa especialment, el Tribunal Constitucional va establir les bases per a una distinció adequada entre les activitats internacionals i les comunitàries. Així, ja a la sentència 165/1994 assenyalava que: “Per tant, es pot considerar que quan Espanya actua en l'àmbit de les Comunitats Europees ho està fent en una estructura jurídica que és molt diferent de la tradicional de les relacions internacionals. Perquè el desenvolupament del procés d'integració europea ha creat un ordre jurídic, el comunitari, que, per al conjunt dels estats components de les Comunitats Europees, es pot considerar intern, a alguns efectes. En correspondència amb això, si es tracta d'un Estat complex, com és el nostre, fins i tot quan sigui l'Estat qui participa directament en l'activitat de les Comunitats Europees i no les comunitats autònomes, és indubtable que aquestes tenen un interès en el desenvolupament d'aquesta dimensió comunitària.”

A banda de si mostrava més o menys encert a l'hora de resoldre els diversos conflictes que anaven sorgint, el cert és que el Tribunal Constitucional estava assumint, en aquesta matèria, responsabilitats que no li corresponien. Si ja des del mateix moment en què es va aprovar la Constitució es va palesar la necessitat d'establir una normativa genèrica capaç de regular aquests assumptes de forma global, aquesta necessitat va resultar inajornable l'any 1986, arran de l'ingrés d'Espanya a les Comunitats Europees.

3.2. La institucionalització de la participació de les comunitats autònomes en els assumptes de la Unió Europea: la CARCE

Si bé hi va haver algun precedent en èpoques anteriors a l'ingrés d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea (CEE) (Avantprojecte, de 4 de febrer de 1985, sobre l'ordenació de l'activitat de l'Estat en matèria de tractats internacionals), aquesta regulació va resultar necessària a partir de 1986. Entre els diversos intents cal destacar el Proyecto de convenio entre el Gobierno de la Nación y las comunidades autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, d'abril de 1986, en el qual s'establia, entre altres aspectes, la creació d'un organisme de coordinació, com també les figures d'observador i observador adjunt de les comunitats autònomes en la representació permanent d'Espanya davant la CEE.

Davant el fracàs d'aquest conveni, es va optar per la via de les conferències sectorials, un instrument que ja havia previst la Llei, de 14 d'octubre de 1983, del procés autonòmic, que havia entrat en vigor en substitució de la LOAPA i que s'havia aplicat per primera vegada, per a alguns assumptes concrets, l'any 1985. Així, el 1988 es va crear una conferència sectorial per a assumptes relacionats amb la CEE, la qual, si bé va permetre l'aprovació d'alguns convenis, va tenir una vida molt lànguida i conflictiva. A falta d'una normativa global adequada, a la pràctica es van establir, moltes fórmules, tècniques i mecanismes de relació que van permetre teixir una xarxa molt espessa d'interconnexions entre l'Estat central i les diverses comunitats autònomes. La falta d'una normativa genèrica adequada va fer que aquestes relacions tinguessin un caràcter opac, complex i heterogeni, construït sobre la base del cas per cas. Aquesta situació especial originava problemes importants de seguretat jurídica, ja que en bastants casos els resultats depenien de les conjuntures polítiques, de la major o menor capacitat de pressió, etc.

Atès que gairebé resultava impossible establir una regulació de caràcter global, es va optar per crear algunes conferències sectorials relacionades amb matèries i assumptes molt concrets. Així, el novembre de 1990 es van

subscriure dos acords importants. Un, relatiu a la intervenció de les comunitats autònomes en les actuacions de l'Estat en procediments precontenciosos de la Comissió de les Comunitats Europees i en els assumptes relacionats amb el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees en allò que afectessin les seves competències. El segon, relatiu a les ajudes públiques.

Els acords autonòmics de febrer de 1992 sobre l'ampliació de competències dels estatuts d'autonomia de l'article 143 van plantejar, ja de forma genèrica, la necessitat de les conferències sectorials com a instrument de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, i aquesta figura va quedar institucionalitzada definitivament més tard, a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (article 5.1).

No obstant això, i pel que fa a la matèria concreta de l'activitat europea, el pas més important va ser l'Acord d'institucionalització de la Conferència per a assumptes relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE), que van subscriure l'Estat i totes les comunitats autònomes, excepte el País Basc,³ el 29 d'octubre de 1992. Inicialment, la CARCE es va estructurar com una conferència sectorial més, però a partir de l'Acord de 1994 i, sobretot, després de la Llei 2/1997, va perdre el caràcter sectorial i es va configurar com un marc genèric, una mena de conferència de coordinació general, compatible amb els diversos acords sectorials ja existents o futurs. D'altra banda, si bé inicialment aquesta conferència pretenia regular només la participació interna de les comunitats autònomes, però no l'externa, el 14 de juny de 1994 va ampliar l'àmbit de competència per tal d'«incloure-hi el tractament de les activitats a l'exterior de les comunitats autònomes, particularment de les relacionades amb el Consell d'Europa que afectin les seves competències».

Com a continuació dels seus treballs, el 30 de novembre de 1994 la CARCE va aprovar un acord sobre participació interna de les comunitats

3 Malgrat que s'hi va negar inicialment, la Comunitat Autònoma Basca va acabar subscriuint l'Acord el 30 de novembre de 1995.

autònomes en els assumptes comunitaris europeus per mitjà de les conferències sectorials. Aquest acord estructurava, per primera vegada, un esbós de participació de les comunitats autònomes en l'activitat europea, tant en la fase ascendent com en la descendent. Posteriorment, l'any 1997 l'acord va ser elevat al rang jurídic de llei (Llei 2/1997, de 13 de març).

En aquest acord, el nivell o la intensitat de la participació de les comunitats autònomes són determinats, en general, d'acord amb dos criteris. D'una banda, la naturalesa de les competències objecte de discussió (exclusives, compartides, concurrents, etc.). De l'altra, el grau d'acord assolit prèviament entre les diverses comunitats autònomes en el seu posicionament comú enfront de l'Estat sobre l'assumpte concret objecte de participació.

En la fase de formació de la voluntat de l'Estat, s'estableixen uns mecanismes genèrics d'informació i de deliberació, per bé que no es concreten ni es detallen suficientment. En la fase descendent, després d'afirmar que l'Estat i les comunitats autònomes, d'acord amb el principi de cooperació, es comprometen a remetre a la conferència sectorial corresponent el tractament de tots els assumptes d'interès mutu, relacionats amb el dret comunitari i amb els actes de les institucions, s'estableix un triple compromís, segons si l'aplicació del dret comunitari implica l'aprovació de normes, l'execució d'actuacions administratives o el desenvolupament de programes comunitaris.

Per cloure aquest repàs breu, cal assenyalar que aquest procés institucionalitzador es va completar al Senat amb la tasca que va dur a terme, durant l'any 1995, la Ponència sobre el paper i les funcions dels ens territorials en el futur de la Unió Europea. Aquesta ponència va emetre un informe, amb data 11 de desembre de 1995, que constitueix sense dubte un dels documents més importants que ha elaborat mai la cambra alta,⁴ el qual, però, després no va tenir cap aplicació pràctica, com a conseqüència de la paralització dels treballs orientats a la reforma del Senat.

4 BOCG, de 21 de desembre de 1995, secció Senat, sèrie 1, núm. 360.

Finalment, el 1998, el Ple del Congrés dels Diputats va aprovar una moció per la qual s'instava el Govern a "establir una fórmula que permeti la presència d'un representant de les comunitats autònomes a la delegació del Govern, en aquelles reunions del Consell de Ministres de la UE en les quals es tractin assumptes en què les comunitats autònomes tinguin competència exclusiva".

El model instaurat per la CARCE ha resultat molt complex, tant des del punt de vista organitzatiu com funcional. Com ha assenyalat bona part de la doctrina, si bé l'acord de la CARCE té teòricament la vocació de constituir un marc general per a la participació de les comunitats autònomes en la UE, a la pràctica ha funcionat de forma sectorial, a impulsos de la necessitat de resoldre problemes immediats i concrets. Aquesta sectorialització dels assumptes ha tingut, almenys, dues conseqüències. En primer lloc, ha impedit que la conferència hagi actuat amb una visió de conjunt. En segon lloc, a la cooperació se li ha tret el sentit polític que reclama la participació de les comunitats autònomes en els assumptes europeus. Aquest sentit polític ha quedat diluït o subordinat als interessos sectorials de les conferències.

D'altra banda, per fer efectiva una participació d'aquest tipus, particularment en la fase ascendent, és imprescindible l'existència d'uns fluxos d'informació, un impuls, una coordinació fluïda entre les diverses parts que hi intervenen, com també uns mecanismes àgils que permetin fer efectiva aquesta informació de forma ràpida. A la pràctica, no s'ha produït res d'això. La manca de coordinació s'ha degut tant a causes estructurals, com s'indicarà més endavant, com a la falta d'una cultura de la coordinació i a la consegüent desconfiança mútua que les parts han mostrat en moltes ocasions.

Tot això dificulta notablement la formació d'una posició comuna, que és, sens dubte, una de les claus de l'èxit d'aquesta col·laboració. L'acord de la CARCE no concreta què s'ha d'entendre com a posició comuna ni estableix cap previsió perquè es pugui assolir. Aquest conjunt de

deficiències ha permès atorgar un protagonisme absolut, a la pràctica, a les institucions o organismes centrals, en detriment dels autonòmics. La CARCE té un caràcter essencialment vertical i depèn de la posició de l'Estat.

Els resultats obtinguts a la pràctica avalen aquesta impressió negativa del funcionament de la conferència. El fet que només se'n convoquessin tres reunions el 2001, quatre el 2002 i també molt poques el 2003 demostra, de forma evident, la contradicció entre l'apatia d'aquest organisme i l'interès creixent d'aquestes qüestions, especialment en aquests mateixos anys, tan transcendents per al procés convencional europeu i que han conduït a l'aprovació del TCUE. D'altra banda, els assumptes que es van tractar en aquestes reunions han tingut, en general, molt poca rellevància i un contingut molt pobre.

S'ha demostrat de forma palpable que el sistema que la CARCE ha establert està molt lluny de ser un sistema mínimament operatiu i útil, pel que fa tant als fluxos d'informació com a la planificació i a la programació dels seus treballs, a la discussió i a l'acord sobre els assumptes tractats i, és clar, als resultats obtinguts. La CARCE no tan sols no ha solucionat cap dels assumptes sinó que, en molts casos, ni tan sols se'ls ha plantejat. Qüestions com ara la participació directa de les comunitats autònomes en les diverses institucions i organismes de la UE (la Comissió, el Consell, el Parlament, el TJCE, el CdR, les circumscripcions electorals, etc.) han quedat fora de la seva agenda.

Aquest panorama es complica notablement si tenim en compte que, per raó de la peculiaritat del sistema autonòmic espanyol, és necessari estructurar, al costat del sistema multilateral general, un conjunt de mecanismes bilaterals amb determinades comunitats autònomes. La possibilitat d'establir relacions bilaterals va ser prevista inicialment a l'article 3.2 de l'Acord d'institucionalització de la CARCE, de 29 d'octubre de 1992. Posteriorment, la Llei 2/1997 va reconèixer expressament, a la disposició addicional primera, que les qüestions «que afectin en exclusiva una comunitat autònoma o que tinguin per a aquesta

un vessant singular d'acord amb la seva especificitat autonòmica, es tractaran, a iniciativa de qualsevol de les parts i de mutu acord, mitjançant instruments de cooperació de caràcter bilateral». Aquesta eventualitat també va ser ratificada a l'informe de la ponència del Senat, que ja s'ha esmentat més amunt. Com a complement d'aquestes disposicions, es van subscriure els acords corresponents entre l'Estat i diverses comunitats autònomes (el País Basc i Catalunya l'any 1995, i altres comunitats més tard).

3.3. Les reformes i les propostes de reforma

Com ja s'ha assenyalat, després de les eleccions generals de març de 2004, s'han obert expectatives importants sobre la possibilitat que es produeixi un profund canvi de rumb en la relació entre les comunitats autònomes, l'Estat central i la UE. Aquestes expectatives es configuren entorn de quatre grans àmbits d'actuació: reforma i dinamització de la CARCE; revisió de la Constitució (que comportaria, com a mínim, la inclusió de la clàusula europea i la reforma del Senat); reforma de diversos estatuts d'autonomia (EA), i creació de la Conferència de presidents. Aquestes expectatives ja han donat lloc, en algun cas, a documents concrets. D'altres es mantenen com a tals expectatives, si bé en algun cas, com és ara el de les reformes estatutàries, ja s'han elaborat importants documents de treball que s'han de sotmetre encara a debats posteriors.

A partir de la segona meitat de 2004, la CARCE es va iniciar una activitat molt intensa, com ho demostra el nombre de reunions que s'han fet, tant del Ple com, sobretot, de la Comissió de Coordinadors. Com a resultat d'aquestes reunions, el desembre de 2004 es van aprovar dos acords importants: l'Acord sobre el sistema de representació autonòmica en les formacions del Consell de la Unió Europea i l'Acord sobre la conselleria per a assumptes autonòmics en la representació permanent d'Espanya davant la Unió Europea i sobre la participació de les comunitats

autònomes en els grups de treball del Consell de la Unió Europea (BOE núm. 64, de 16 de març de 2005).

Fent un repàs ràpid⁵ del contingut d'ambdós acords, se'n poden destacar els aspectes següents. Pel que fa al primer, el relatiu a la participació en el Consell, el procediment de participació es projecta sobre quatre de les formacions del Consell: agricultura i pesca; medi ambient; ocupació, política social, sanitat i consumidors, i educació, joventut i cultura. Els assumptes tractats en aquestes formacions cobreixen la major part dels temes que són competència de les comunitats autònomes –però no tots. Hi ha matèries que afecten, o bé el conjunt de les comunitats autònomes (ordenació del territori, transports, etc.) o bé a alguna comunitat en concret (el concert econòmic, per als casos basc i navarrès, etc.), que queden fora de l'abast d'aquestes formacions. Tanmateix, es preveu la possible ampliació d'aquesta participació en altres consells.

La decisió sobre la participació s'adopta a la conferència sectorial corresponent i no a la Conferència General per a Assumptes Europeus, aspecte criticable si tenim en compte els aspectes negatius que es deriven de la sectorialització excessiva dels assumptes a què ja hem al·ludit més amunt.

Quant a l'estatus i a les funcions del representant autonòmic designat, se'n poden distingir dos moments diferenciats. En la fase prèvia a la presència en el Consell, correspon a aquest representant impulsar i coordinar la discussió i l'adopció d'una posició conjunta. En la reunió del Consell, actua com a membre de ple dret de la delegació, si bé sota la direcció del representant estatal, que és qui la presideix. Al contrari del que succeeix en altres països, no es preveu la possibilitat d'atorgar al representant autonòmic la presidència de la delegació. Sí que es preveu la possibilitat d'intervenir en les negociacions, amb l'autorització prèvia del cap de la delegació i amb la condició que hi hagi una posició comuna prèvia per part de totes les comunitats autònomes.

5 Per a una anàlisi aprofundida, vegeu Roig Molés (2005), pàg. 602-623.

La representació política és completada pel segon acord, que regula la participació prèvia, al nivell inferior, d'un responsable tècnic en els treballs preparatoris, tant en els grups de treball com en el Comitè de Representants Permanents (COREPER). Aquest acord ha transformat l'antiga conselleria en un òrgan de dos consellers designats per les comunitats autònomes per a un període de tres anys i mitjançant el sistema de rotació. Aquests consellers queden integrats plenament en el funcionament de la Representació Permanent (REPER). La seva funció primordial és fer el seguiment de la participació autonòmica en els assumptes europeus i, a aquest efecte, exerceixen funcions de relació amb les oficines autonòmiques, intervenen amb la resta de consellers de la REPER i proporcionen informació a les comunitats autònomes sobre les activitats de les institucions i els òrgans europeus (la Comissió, el TJCE, el CdR, etc.). Finalment, cal destacar que aquests consellers, com a responsables tècnics, es converteixen en la via subsidiària de participació en les delegacions en què no hi hagi un representant autonòmic designat pel procediment previst a l'acord de representació en les formacions del Consell.

Aquests acords de 2004 constitueixen, sens dubte, un avenç, almenys teòric, respecte de la situació creada a partir de 1994. Tanmateix, el disseny que perfilen és menys avançat o, si es vol, més tímid que el que s'estableix en altres estats europeus compostos, perquè preveu una participació limitada i indirecta.

D'una banda, l'activitat de les comunitats autònomes en les institucions europees continua estant condicionada a l'existència d'una posició comuna entre totes elles, aspecte molt problemàtic, tenint en compte el nombre de comunitats autònomes, la seva composició política diferent o les seves diferències competencials, en alguns casos. D'altra banda, es determina expressament que la delegació ha d'estar encapçalada, en tot cas, per un representant de l'Estat i, a més, que la intervenció efectiva del representant autonòmic en les negociacions queda condicionada a la voluntat del cap de la delegació. Això pot convertir el delegat autonòmic en un convidat de pedra que es limita a observar i a prendre nota del

desenvolupament de les negociacions, atès que la seva intervenció depèn de la “bona voluntat” del cap de la delegació.

A això s’han d’afegir les dificultats, que ja s’han evidenciat després dels acords de 1994, derivades dels fluxos d’informació de l’Estat, de coordinació i impuls de les propostes, de periodicitat de les reunions; la impossibilitat de fer convocatòries a instància de les comunitats autònomes, o la manca d’un segon nivell tècnic, aspectes tots ells que depenen, no tan sols d’una actitud positiva de col·laboració de totes les parts, sinó també de fórmules pràctiques reglamentades que no apareixen detallades. Tal com estableixen els propis acords, l’experiència pràctica que s’acumuli al llarg de 2005 permetrà determinar tant l’abast real dels acords, com la seva eficàcia, i també els possibles desfasaments, les anomalies i els defectes que es derivin de la seva aplicació.

Deixant de banda la reforma de la CARCE, ara cal fer algunes reflexions sobre els altres tres àmbits d’actuació que s’han esmentat més amunt. Aquest repàs serà necessàriament breu i, en gran part, prospectiu, atès que, contràriament al que succeeix amb la CARCE, no disposem de documents definitius sobre aquests temes. La CARCE té vocació de constituir-se en l’instrument pràctic, l’eina que permeti regular la participació de les comunitats autònomes en els assumptes europeus. Però, com a tal instrument pràctic, necessita un marc de referència al màxim nivell jurídic i institucional.

Com ja s’ha indicat, el text constitucional estableix un sistema autonòmic que només té efectes en l’àmbit territorial intern de l’Estat. Alhora que configura un model complex de descentralització política ad intra, manté una estructura unitària i centralitzadora en les relacions ad extra. Bona culpa d’això la té la redacció expeditiva de l’article 149.1.3 de la Constitució, que ha motivat el manteniment d’una concepció totalment vuitcentista i simplista de les relacions internacionals, ignorant la complexitat i la varietat de supòsits susceptibles d’incloure’s en aquest apartat.

L'evolució posterior de la doctrina, la jurisprudència constitucional (especialment a partir de la STC 165/1994) i la praxi política han aconsellat la necessitat de recollir, al més alt nivell, l'anomenada "clàusula europea", que s'inclouria a l'article 93 de la Constitució. Aquesta clàusula és imprescindible però insuficient, al meu entendre. No tan sols s'ha de millorar el fonament que habiliti la integració europea a Espanya, fonament plenament assumit per tothom actualment, sinó que l'objectiu que cal assolir amb la reforma és acabar amb la contradicció, ja indicada, entre el reconeixement constitucional d'una estructura autonòmica ad intra i el manteniment constitucional d'una estructura unitària ad extra, en aquest darrer cas, tant a escala internacional com, especialment, a escala de la UE.

No és ara el moment de parlar dels canvis que s'han derivat, als darrers anys, del procés de globalització i d'internacionalització en què estem immersos, ni de la seva incidència sobre els sistemes polítics estatals. Pel que ara ens interessa, n'hi ha prou a recordar la distinció que el Tribunal Constitucional estableix entre el concepte de dret internacional estricte i les activitats transnacionals. Aquestes activitats –assenyala el TC– "són aquell conjunt d'activitats i contactes que, tot i tenir dimensió internacional, no originen obligacions immediates, no suposen l'exercici de la sobirania, no incideixen en la política exterior de l'Estat i no generen responsabilitat política d'aquest davant d'altres estats. Per això, les comunitats autònomes es troben perfectament legitimades per dur a terme aquestes activitats transnacionals".

És per això que, al costat de la clàusula europea de l'article 93, s'hauria d'incloure una clàusula externa o internacional a l'article 149.1.3. Sense anar més lluny, la Constitució de 1931 ofereix un model excel·lent d'inclusió d'una clàusula externa perfectament compatible amb la unitat de l'Estat. La inclusió d'ambdues clàusules permetria superar aquesta contradicció entre el que és intern i el que és extern (inclòs, en aquest últim cas, el que és europeu), vigent al nostre text constitucional.

Encara en l'àmbit constitucional, no cal insistir en la necessitat d'afrontar definitivament la reforma del Senat, que tantes vegades s'ha reclamat i s'ha ajornat. No m'aturaré ara a analitzar el paper que ha de tenir la cambra alta en la participació de les comunitats autònomes en els assumptes europeus, perquè aquesta qüestió depèn, en gran part, de la reforma global del Senat. Tan sols voldria apuntar dues qüestions. La primera és recordar les propostes interessants que va formular l'any 1995 l'informe de la ponència sobre el paper i els funcions dels ens territorials en el futur de la Unió Europea. Molts d'aquells materials poden ser útils en el moment actual. En segon lloc, que l'aprovació del TCUE i, més concretament, del protocol annex dedicat a l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, que a l'apartat 4 estableix un sistema d'alerta de la subsidiarietat segons el qual han d'intervenir necessàriament els parlaments nacionals i subsidiàriament els parlaments regionals, fa imprescindible que aquesta reforma es realitzi com més aviat millor.

Per raons òbvies, la reforma del Senat s'ha d'orientar a regular adequadament la participació de les comunitats autònomes en les funcions pròpies de qualsevol cambra parlamentària de caràcter territorial: funció legislativa, funció de control i funció pressupostària. És en aquest àmbit on s'ha de regular el paper del Senat respecte a la participació de les comunitats autònomes a la UE. Per la seva banda, la CARCE s'ha de moure –de fet, ja ho fa– en l'àmbit de les decisions executives, tant polítiques com, sobretot, administratives, és a dir, en el dia a dia de la relació entre les comunitats autònomes, l'Estat i la UE. Per cloure adequadament aquesta estructura institucional, resulta imprescindible completar la labor de les dues institucions amb l'existència d'un tercer organisme o institució que s'encarregui de dinamitzar, dissenyar i establir les grans línies mestres que han de regir la relació entre les comunitats autònomes, l'Estat i la UE. En altres paraules, resulta imprescindible l'existència d'un òrgan encarregat de l'indirizzò polític que serveixi de catalitzador de les decisions i les reformes constitucionals de fons. Em refereixo, òbviament, a la Conferència de presidents de les comunitats autònomes.

La pràctica de la CARCE ha demostrat fins ara, de forma clara, el pes excessiu que l'Estat hi ha tingut a l'hora de dinamitzar, configurar i decidir les actuacions. Des de mitjan any 2004, la CARCE ha passat de ser un organisme semiagònic a ser un òrgan actiu, ple d'activitats i projectes, i tot això sense que s'hagi produït un sol canvi ni en la seva estructura, ni en la seva composició. Això demostra clarament –com assenyala Roig Molés– el caràcter essencialment vertical i dependent de la posició de l'Estat que té una conferència que, sobre el paper, hauria de funcionar també, i fonamentalment, a partir de l'impuls i de les posicions pròpies de les comunitats autònomes. D'aquí la necessitat d'establir mecanismes de caràcter horitzontal al més alt nivell, mecanismes que es poden configurar entorn de la Conferència de Presidents, sense perjudici d'altres estructures de segon nivell. En aquest sentit, el dret comparat ens forneix, juntament amb els exemples ja clàssics o tradicionals d'Alemanya i Àustria, d'altres exemples més recents i no menys interessants, com el de Suïssa. En aquest país, l'any 1993 es va crear una conferència de presidents de governs dels cantons, que va tenir un paper decisiu en la reforma constitucional de 1999, en l'elaboració de lleis federals en matèria de finançament territorial o, pel que ara ens interessa específicament, en el disseny de la política internacional i europea de Suïssa.

Per tot això, cal esperar que la celebració de la primera reunió –i, fins ara, l'única– de la Conferència de Presidents Autònoms amb el president del Govern no sigui un esdeveniment aïllat i tingui continuïtat en el futur, a més de contingut real.

Per acabar aquest repàs ràpid, convé fer referència, encara que sigui breument, al darrer àmbit d'actuació de les relacions entre les comunitats autònomes i la UE, que no per això és el menys important. Em refereixo, evidentment, a les possibles reformes dels textos estatutaris. Mentre s'espera el que podran donar de si aquestes reformes, ja se'n poden fer una sèrie de consideracions, de caràcter general.

En primer lloc, és evident que hi ha una insatisfacció generalitzada de les

comunitats autònomes amb relació al disseny i a la praxi actuals del sistema autonòmic. Bona prova d'això són els anuncis successius, en alguns casos propostes ja concretes, de reforma que moltes comunitats han plantejat. Una de les causes fonamentals d'aquesta insatisfacció és, precisament, el tractament de la participació de les comunitats autònomes en els assumptes europeus.

En segon lloc, tots els textos de proposta coneguts fins a ara incideixen unànimement, si bé amb matisos i intensitats diverses, en la necessitat de garantir aquest dret a la participació en el procés d'integració europea.

En tercer lloc, no ha de ser necessàriament negatiu que aquestes propostes estableixin fórmules, perfils o intensitats diferents. Ben al contrari, el text estatuari és, sens dubte, el locus més adequat per establir aquells aspectes específics que diferencien les diverses comunitats autònomes entre si. No és ara el moment per incidir en el debat sobre el concepte del "fet diferencial" en què es basen les relacions de caràcter bilateral. És cert que dins aquest concepte s'inclouen realitats molt diverses. No obstant això, més enllà dels matisos –que, en alguns casos, són importants– respecte del seu contingut, el que importa assenyalar aquí són dos aspectes. En primer lloc, que el fet diferencial suposa un fet constitucional objectiu reconegut i recollit per la Constitució i els estatuts d'autonomia. I, en segon lloc, que aquest fet es concreta en una sèrie de competències específiques, relacionades amb les llengües pròpies, els drets històrics, el dret civil, etc. L'asimetria, per tant, no fa referència a situacions de fet o a relacions polítiques, sinó a la diversitat en la posició jurídica de les diverses comunitats autònomes.

Tot això no vol dir que els estatuts d'autonomia hagin de recollir, en els seus textos, únicament i exclusivament els aspectes bilaterals que afectin, de manera específica, la seva comunitat, ni que les altres institucions o els altres textos de caràcter general que ja s'han esmentat hagin d'obviar les relacions bilaterals. Els estatuts han de recollir o articular també aquells aspectes de caràcter general o multilateral que regulen la participació de les comunitats autònomes en els assumptes europeus i, per la seva banda,

els organismes o institucions de caràcter general han de tenir en compte, també, els fets diferencials i arbitrar, en conseqüència, les mesures oportunes. No és menys cert, però, que els estatuts d'autonomia són, com ja hem dit, el lloc més apropiat per establir els aspectes diferenciadors que afecten, de forma concreta, una comunitat autònoma i no tenen per què afectar les altres.

D'aquí es deriva la necessitat de no caure en una doble temptació. D'una banda, la de considerar l'homogeneïtat com una solució pràcticament inevitable, davant la dificultat de plasmar normativament i institucionalment la diferència. D'altra banda, la temptació d'establir una heterogeneïtat o, per ser més exactes, una bilateralitat, al marge del disseny global. Enfront d'aquesta doble temptació, s'imposa la necessitat de cercar fórmules d'equilibri respectuoses amb els fets diferencials i, al mateix temps, acordes amb els principis generals que configuren el nostre sistema autonòmic.

4. Bibliografia

A.D. (1998) *La participación de las comunidades autónomas en los consejos de ministros de la Unión*, Bilbao, IVAP.

Aja, E.; Albertí, E.; Ruiz Ruiz, J. J. (2005): *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, CEPC.

Albertí Rovira, E. (1997): «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», a A. Pérez Calvo (coord.), *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos.

Albertí Rovira, E. (1998): «La posición de las comunidades autónomas en la fase ascendente de formación del Derecho comunitario europeo», a P. Pérez Tremps (coord.), M. A. Cabellos Espiérrez, E.

Roig Molés, *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Barcelona/Madrid, Marcial Pons-IEA.

Albertí Rovira, E. (2002): «Los parlamentos regionales en la Unión Europea», a E. García de Enterría, R. Alonso García, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Colegio Libre de Eméritos-Civitas.

Albertí Rovira, E. (2004): «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea», a E. Albertí Rovira (dir.), E. Roig Molés (coord.), *El proyecto de nueva Constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, València, Tirant lo Blanch, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Generalitat de Catalunya.

Albertí Rovira, E. (dir.); Roig Molés, E. (coord.) (2004): *El proyecto de nueva Constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, València, Tirant lo Blanch, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Generalitat de Catalunya.

Albertí, E.; Ortega Álvarez, L.; Montilla, J. A. (2005): *Las comunidades autónomas en la Unión Europea*, Madrid, CEPC.

Arias Martínez, M. A. (1998): *Comunidades autónomas y elaboración del Derecho comunitario europeo*, Oñati, IVAP.

Baño León, J. M. (1987): *Las comunidades autónomas en la Comunidad Europea*, València, Generalitat Valenciana.

Bengoetxea, J. R. (1994): «La participación de las autonomías en las instituciones comunitarias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40 (II).

Bullaín López, I. (1990): *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, Oñati, IVAP.

Bustos Gisbert, R. (1996): *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*, Madrid, CEC.

Bustos Gisbert, R. (2001): «La insuficiencia de las formas de participación autonómica en los asuntos europeos», Azpilkueta. *Cuadernos de Derecho*, núm. 16. (Monogràfic: *Estudios sobre regionalismo en la Unión Europea*)

Cruz Villalón, P. (2004): «Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa», a A. V., *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Institut de Dret Públic. També a Cruz Villalón, P. (2004): *La Constitución inédita*, Madrid, Trotta.

Chicharro Lázaro, A. (2002): *El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea*, Pamplona, Aranzadi.

De Castro Ruano, J. L. (1994): *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Vitòria-Gasteiz, IVAP.

García de Enterría, E. (1991): «La participación de las comunidades autónomas en la formación E de las decisiones comunitarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33.

Jáuregui Bereciartu, G. (1986): *Las comunidades autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, IVAP.

Jáuregui Bereciartu, G. (1994): «La descentralización política de Europa», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40 (II).

Jáuregui Bereciartu, G. (1997a): «La reforma del Senado y la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II).

Jáuregui Bereciartu, G. (1997b): *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Barcelona, Ariel.

- Jáuregui Bereciartu, G. (1997c): «La institucionalización jurídica y política de Vasconia desde la perspectiva de la Unión Europea», a G. Jáuregui, J. M. Castells, X. Iriondo, *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*. (Col. Lankidetzan, núm. 4)
- Jáuregui Bereciartu, G. (2005): «La cuestión regional en el proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa». (Pròxima publicació)
- Lucas Murillo de la Cueva, E. (2000): *Comunidades autónomas y la política europea*, Madrid: Civitas-IVAP.
- Mangas Martín, A. (1994a): «La ejecución del Derecho comunitario por las comunidades autónomas: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», a A. V., *Comunidades autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1991.
- Mangas Martín, A. (1994b): «Ponderar los intereses en juego», a A. V., *Euskadi en la Unión Europea*, Bilbao, Sabino Arana.
- Mangas Martín, A. (2003): «La Unión Europea y su futuro: el debate competencial», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 218.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (1996): *La posición de las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Propuestas para una reforma)*, Oñati, IVAP.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2003): «La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros: Sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia», *Revista de Derecho Comunitario Europea*, núm. 12.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2004): «Las comunidades autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma». <<http://www.realinstitutoelcano>>.

- Moreno Vázquez, M. (2001): *El Comité de Regiones y Unión Europea, València*, Tirant lo Blanch, 2001.
- Muñoz Machado, S. (1986): *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas.
- Ortazar Andechaga, L.; Gómez Campo, E.; Hernández Lafuente, A. (1995): *La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Madrid, MAP.
- Pérez Calvo, A. (1993): *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos.
- Pérez Calvo, A. (coord.) (1997): *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos.
- Pérez González, M. (dir.) (1996): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, vol. I i II, Oñati, IVAP.
- Pérez Tremps, P. (1987): *Comunidades autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, Ministeri de Justícia.
- Pérez Tremps, P. (1996): «Los órganos jurisdiccionales y la protección del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46.
- Pérez Tremps, P. (1998): «La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos», a A. V., *Administraciones públicas y Constitución*, Madrid, MAP.
- Pérez Tremps, P. (coord.); Cabellos Espiérrez, M. A.; Roig Molés, E. (1998): *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons/IEA.

Petschen, S. (1993): *L'Europa de les regions*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònòmics.

Roig Molés, E. (1995): «La participación de los entes regionales en la formación de la voluntad del Estado en materias de la Unión Europea: una perspectiva comparada», a E. Aja (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1994*, vol. I, Barcelona.

Roig Molés, E. (2001): «La diversidad de formas de participación autonómica en asuntos europeos», Azpilkueta. *Cuadernos de Derecho*, núm. 16. (Monogràfic: Estudios sobre regionalismo en la Unión Europea)

Roig Molés, E. (2002): *Las comunidades autónomas y la posición española en asuntos europeos*, València, Tirant lo Blanch-IEA.

Roig Molés, E. (2003): «Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119.

Roig Molés, E. (2005): «La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004», *Informe Comunidades Autónomas 2004*. Barcelona, Institut de Dret Públic.

Rojo Salgado, A. (1996): *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Madrid, CEC.

Saiz Arnaiz, A. (1995): «El Senado y las comunidades autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41.

Saiz Arnaiz, A. (2000): «La consolidación del Estado autonómico: entre las necesarias reformas y las propuestas soberanistas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59.

Sobrido Prieto, M. (2003): *Las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, València, Tirant lo Blanch-Institut Universitari d'Estudis Europeus.

Sobrino Heredia, J. M. (2001): *La acción exterior de las comunidades autónomas. Especial referencia a Galicia*, Santiago de Compostel·la.

Zelaia Garagarza, M. (2005): *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Oñati, IVAP.