

Els reptes de Catalunya dins la nova Unió Europea

Enoch Albertí i Rovira / Catedràtic de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

Introducció: la integració europea, un procés que s'accelera i que ens afecta de manera creixent

La Unió Europea, nascuda fa una mica més de cinquanta anys com una comunitat d'Estats que volien posar en comú els seus mercats i les seves economies per assolir una «unió cada vegada més estreta» dels pobles europeus que permetés garantir la pau i la prosperitat en aquest territori turmentat des de segles per la rivalitat i la guerra, ha sofert al llarg de la seva existència canvis profunds, que s'han accelerat de manera notable en els darrers deu anys. L'ampliació de les Comunitats des dels sis Estats inicials fins els quinze actuals, la culminació del mercat interior, la intensificació de les polítiques de cohesió i solidaritat, la creació d'una moneda única, acompanyada d'un pla de convergència i d'estabilitat que obliga a apropar i coordinar les polítiques econòmiques dels diversos països, la introducció i el reforçament de noves polítiques comunes, la creació d'una ciutadania europea, i fins i tot la pròpia creació de la Unió Europea a partir de les tres Comunitats Europees originàries, són fites significatives en l'avenç del procés d'integració europea que van dissenyar Monnet, Schuman, Adenauer, Spaak i De Gasperi, els pares fundadors. I aquest procés està a punt de donar un altre salt qualitatiu, amb la imminent ampliació de la Unió fins a 25 Estats (27, en el futur pròxim, amb la incorporació de Romania i Bulgària, mentre queda la qüestió de Turquia en un futur que presenta més incògnites) i l'aprovació, també propera, malgrat el fracàs del Consell de Roma del desembre de 2003, d'un Tractat Constitucional que, encara que presenti línies de continuïtat amb el passat, introduirà sens dubte canvis notables no sols en el funcionament sinó també en la pròpia concepció de la Unió, que a la llarga produirà efectes encara més profunds. Canvis obligats per l'ampliació, necessaris per a fer que funcioni una comunitat de 25, molt més complexa, però també per l'aprofundiment de la integració, que ha anat sumant en els darrers anys noves àrees d'actuació (com l'espai denominat de llibertat, justícia i seguretat i la política exterior i de defensa, com exemples destacats), ha ampliat i intensificat algunes polítiques comunes (en matèria de medi ambient, de recerca, d'educació o de política social, per exemple) i ha situat una bona part de la política macroeconòmica dels Estats en mans de la Unió, gràcies a l'establiment de la moneda única.

La Unió Europea, com a conseqüència de l'acceleració i de l'aprofundiment del procés d'integració, té una incidència cada vegada més clara i directa en els assumptes interns dels Estats membres. La Comissió calcula, per exemple, que al voltant d'un vuitanta per cent de les decisions de caràcter econòmic que prenen els Estats, en els seus diversos nivells de govern, estan condicionades per decisions comunitàries. Aquesta creixent incidència fa que avui les qüestions relatives a la Unió

Europea ja no puguin ser incloses dins de l'esfera de les relacions exteriors, sinó que són ja pròpiament qüestions internes, perquè moltes actuacions i polítiques dels poders interns dels Estats ja no s'entenen ni s'expliquen si no es pren en consideració la seva dimensió europea.

Aquesta rellevància creixent de la Unió Europea, que va augmentant la seva presència en tots els àmbits de l'acció pública, afecta també, naturalment, els nivells territorials de govern de caràcter subestatal, en aquells Estats membres que disposen d'una estructura composta de poder, com és el cas espanyol. Afecta, per tant, també Catalunya i la seva capacitat d'autogovern. En aquest article em proposo abordar quins són els reptes que planteja la nova Unió Europea per a Catalunya i el seu autogovern dins el sistema autonòmic espanyol, per tal que pugui mantenir, i fins i tot millorar, la seva autonomia política i preservar la seva pròpia personalitat. Per intentar-ho, crec que és convenient formular-se algunes preguntes bàsiques, i intentar donar-les-hi una resposta adequada.

Cal preguntar-se, en primer lloc, quins canvis en el sistema general de govern implica l'existència d'una nova –en termes històrics– i tant potent instància política com és la Unió Europea, i, per tant, quin és el nou context en el que el Catalunya, i l'Estat en general, s'ha de moure. En segon lloc, quin és el significat o l'entitat de Catalunya dins la Unió Europea, o, en altres paraules, què representa Catalunya dins la Unió. En tercer lloc, quin és el paper que ha de correspondre a Catalunya, en funció precisament d'aquesta entitat que representa dins la Unió. En quart lloc, quines possibilitats ofereix l'actual sistema institucional, Estatal i de la Unió, per a que Catalunya pugui jugar aquest paper o assolir la posició que li correspondria segons la seva entitat. I finalment, cal preguntar-se què es pot fer encara, quines poden ser les estratègies adequades per continuar avançant en el camí d'assolir aquesta posició, pel cas, com succeeix, de que la situació actual no resulti satisfactòria. Aquestes preguntes bàsiques són les que articulen les qüestions que es tracten a continuació.

La Unió Europea actual: un nou context de la governança

L'existència de la Unió Europea, amb el grau que ha assolit ja el procés d'integració dels 15 Estats que en formen part (25 a partir del mes de maig d'enguany, encara que amb períodes transitoris que ajornen i ralentitzen alguns aspectes de la seva integració), no significa avui pels Estats membres una simple participació en una organització internacional de tall clàssic, dins de la qual puguin arribar entre si a acords sobre com actuar en certes àrees d'interès comú, sinó que suposa un canvi radical en el seu propi sistema de govern: pertànyer a la Unió significa entrar en un context de governança en el qual els Estats que en formen part perden la seva sobirania (que és l'atribut essencial que els ha caracteritzat històricament, almenys des d'un punt de vista conceptual) i entren a formar part d'una nova estructura de govern, que s'organitza en diversos nivells, dels quals el superior –representat per les institucions de la Unió– escapa al seu abast individual, a la seva capacitat autònoma de decisió. La pèrdua de la sobirania per part dels Estats, entesa en la seva accepció clàssica com poder absolut i incondicionat (Bodin), és certament un fenomen que no és nou i que no té el seu origen en la Unió, o les Comunitats Europees que l'antecedixen. Les interdependències del món actual, que el procés de globalització de l'economia i les comunicacions ha fet més evidents, fa temps ja que van acabar amb la il·lusió d'uns Estats sobirans, que idealment es trobaven en la comunitat internacional en peu

d'igualtat. Aquesta posició independent i igualitària dels Estats, fonamentada en la seva sobirania, crec que sempre ha estat una il·lusió. Però no reconèixer-ho així en les condicions del món d'avui crec que, a més, implica una mala fe de propòsits poc confessables.

Però el que sí resulta radicalment nou és l'experiència d'un conjunt d'Estats que posen en comú la seva sobirania i que decideixen exercir part dels seus poders interns d'una manera mancomunada, a través d'unes institucions pròpies, creades a l'efecte i autònomes respecte dels mateixos Estats fundadors. De fet, els processos històrics que han iniciat aquest camí (als Estats Units d'Amèrica a finals del s. XVIII, a Suïssa a meitats del XIX i a Alemanya a l'últim terç del s. XIX, com a casos més destacats) han acabat en una federació, això és, en la creació d'un nou Estat que es formava a partir dels Estats originaris, que conservaven una posició d'autonomia dins la nova estructura de poder, però que havien transferit la seva capacitat sobirana a aquella unitat nova i superior. En el procés de la Unió Europea, en canvi, no es crea un nou Estat, que agrupi els Estats membres, però aquests, sens dubte, perden la seva capacitat d'actuació sobirana, i no només respecte dels poders que transfereixen a les institucions de la Unió, sinó pel conjunt de la seva acció, que queda vinculada a la Unió per un vincle general de lleialtat i de solidaritat.¹ La Unió Europea no dóna pas a la creació d'un nou Estat, a l'estil dels processos federals clàssics, sinó que més aviat suposa la construcció d'una nova comunitat política (amb institucions, competències i un ordenament jurídic propi i autònom), dins de la qual actuen els Estats, que en gran part han perdut els seus atributs clàssics i que, per tant, deixen d'actuar com a Estats, en sentit tradicional. En realitat, es pot dir que la Unió Europea condueix a la creació d'un nou model de governança, diferent de tot el que fins ara coneixíem, que s'estructura com una xarxa de comunitats polítiques interdependents, que formen un govern multinivell, que s'impliquen i s'exigeixen mútuament.

La Unió i els Estats no són però els únics actors d'aquest sistema multinivell de govern. Alguns Estats disposen d'una estructura interna, a la seva vegada, que contempla l'existència d'entitats territorials de govern, amb capacitat d'actuació política autònoma, que no queda ni molt menys anul·lada pel fet de que l'Estat respectiu formi part de la Unió. Aquest és el cas de més de la meitat dels actuals Estats membres: els que s'autodenominen federals (Alemanya, Àustria, Bèlgica), regionals (Itàlia) i també, parcialment, aquells que compten amb una descentralització política parcial i contenen en el seu si certes regions amb entitat política pròpia, com succeeix a Portugal, Finlàndia i el Regne Unit. I també és el cas d'Espanya, amb el sistema autonòmic dissenyat a partir de la Constitució de 1978 i els Estatuts d'autonomia de les Comunitats Autònomes. En tots aquests casos es tracta d'Estats amb un sistema intern de govern de dos nivells territorials, fonamentats i garantits directament per les seves respectives Constitucions, en els quals el poder polític no es pot identificar, simplement, amb la instància central de govern. Aquests actors interns, que comparteixen amb el nivell central de govern el poder de l'Estat, són també actors de la xarxa de comunitats polítiques en que s'estructura el sistema de governança de la Unió Europea, perquè ells també han d'aplicar decisions i polítiques comunitàries i perquè la Unió assumeix i exerceix competències que en l'àmbit intern els hi pertanyen, o pertanyien, abans de ser atribuïdes a la Unió. Les regions són també, per tant, un esglaó del sistema de govern multinivell amb el que funciona aquesta estructura política complexa que és la Unió Europea.

Si s'entén bé que la sobirania ha desaparegut com a criteri per identificar unitats polítiques potents que poden legítimament perseguir els seus propis (i egoistes) interessos, i que per fer-ho disposen d'una capacitat d'actuació individual i aïllada, crec que s'està en condicions de comprendre millor el sistema de govern comunitari europeu, que es pot concebre com una xarxa estructurada de comunitats polítiques que actuen concèntricament segons el nivell d'interessos afectats i que està integrada pels tres esglaons que compten amb un govern de base representativa directa: el comunitari, l'Estat i el regional. I, a més, en aquesta estructura s'hi podria afegir també el govern local, que compta igualment amb una base representativa directa, malgrat que en aquest nivell les diferències existents entre les diverses entitats, dins fins i tot de cada Estat, el configuren d'una manera tan heterogènia que faci difícil atorgar-li un tractament unitari i comú. Per aquest motiu, el nivell local de govern queda fora del focus d'atenció d'aquestes pàgines, malgrat sigui una qüestió que també s'hagi de considerar en l'estructuració del sistema multinivell de la governança comunitària.

Deixant de banda doncs l'element local, és clar que l'esglaió més feble en aquesta estructura de comunitats polítiques concèntriques que s'insereixen en un mecanisme global de govern és el regional o subestatal. I això perquè està sotmès a una doble pressió, que pot restringir notablement la seva capacitat d'actuació i que pot arribar a desnaturalitzar-lo com a instància que gaudeix d'un poder polític autònom. D'una banda, en efecte, es produeix un trasllat de capacitat de decisió cap a les institucions comunitàries, que passen a exercir algunes de les competències que corresponien en l'ordre intern a les regions, per utilitzar aquesta denominació general. En aquest sentit, les limitacions són les mateixes que per l'Estat central, que veu igualment com part de les seves funcions són transferides a la Unió. Però d'altra banda, respecte de les regions es produeix un segon efecte centralitzador, més preocupant: les instàncies comunitàries que passen a exercir els poders transferits (i que originalment pertanyien a l'Estat central o bé a les regions), i molt especialment el Consell, principal òrgan decisor comunitari, està format, en principi, per representants del Govern central. Es podria dir que, en una operació que resulta clàssica en els sistemes compostos, les parts perden capacitat autònoma de decisió, però la compensen mitjançant facultats de participació en les decisions generals que ha de prendre la nova entitat. Però això és cert només en el cas del nivell central de govern, en els Estats compostos membres de la Unió, però no pas en el cas de les regions, a les que no s'aplica aquesta compensació, almenys en la configuració inicial de les institucions de la Unió.²

No hi ha dubte avui que els membres de la Unió són els Estats, i que aquests són els grans protagonistes dins de l'estructura de governança que configura la UE. Les regions, i singularment aquelles que estan dotades de poder polític de naturalesa també estatal i que tenen la seva posició garantida constitucionalment, juguen en aquesta estructura de governança un paper molt més limitat (centrat sobre tot en l'execució de les polítiques comunitàries en les àrees de la seva competència) i gaudeixen d'una posició molt més feble en tant que peces d'aquesta xarxa de comunitats polítiques, especialment quant a les possibilitats de participar en les decisions que es prenen en els cercles superiors i que també les afecten. Aquesta feblesa de partida és doncs un element important a considerar quan es tracti de determinar la posició de les regions al si de l'estructura de govern multinivell de la Unió. La seva compensació pot resultar no fàcil, i, en tot cas, pot produir-se per vies diverses.

L'entitat de Catalunya a la Unió Europea

Catalunya presenta alguns trets ben definits que caracteritzen la seva entitat dins del marc de la Unió Europea:

i) D'una banda, Catalunya és, en la terminologia que s'ha anat encunyant els darrers anys en l'àmbit comunitari, una regió constitucional, dotada amb poders legislatius. Significa això que Catalunya disposa d'una entitat política pròpia, garantida pel sistema constitucional intern de l'Estat, que comporta disposar de poders legislatius i executius també propis, que no deriven ni depenen de la instància central de govern. Catalunya, com a Comunitat Autònoma en el sistema autonòmic espanyol, és també Estat.

ii) Catalunya, en segon lloc, no és una regió constitucional més de les 74 regions amb poders legislatius que existeixen avui en la Unió de 15 membres (els nous socis que formaran part de la Unió Europea a partir de maig d'enguany no disposen en la seva estructura interna d'entitats equiparables, havent començat només un cert procés de descentralització política a Polònia i la República Txeca, de manera que, almenys de moment, aquest nombre de regions constitucionals no es veurà augmentat). Catalunya disposa, fruit de la seva història, d'una personalitat nacional pròpia, que s'expressa en una cultura i en una societat civil amb característiques diferenciades, que es veuen influïdes i afectades per les actuacions comunitàries europees.

iii) De manera especial, dins de les seves característiques culturals específiques, Catalunya disposa d'una llengua pròpia, oficial al seu territori juntament amb el castellà, llengua oficial al conjunt de l'Estat. El català té, a banda de la seva tradició històrica literària, una entitat quantitativa molt notable, en la mesura que el seu àmbit s'estén a tres Estats membres de la Unió i és oficial en un d'ells i en un altre Estat europeu, no membre de la Unió Europea (Andorra), i abraça una població d'onze milions de persones, de les quals aproximadament vuit milions l'utilitzen com la seva llengua habitual. Per la seva entitat quantitativa, el català ocupa el novè lloc dins de les 22 llengües que seran oficials a partir de l'ingrés dels nous membres de la Unió el maig de 2004.

iv) La comunitat que és Catalunya no és en absolut irrellevant, amb criteris objectius i completament mesurables, en el context europeu. Algunes dades mostren de manera significativa el seu pes quantitatiu dins de la Unió: Catalunya disposa d'una població que és superior a la de 11 Estats membres de la Unió de 25 (4 dels actuals i 7 dels nous) i el seu PIB supera el de 12 Estats de la Unió, també ja de 25 membres (3 dels actuals de la Unió de 15 i 9 dels nous Estats membres ingressats el maig de 2004). Estem davant, per tant, d'una comunitat que té unes dimensions demogràfiques i econòmiques superiors a la de molts Estats membres de la Unió.

El paper de Catalunya en el nou sistema de governança multinivell

Les circumstàncies anteriors donen al meu entendre una idea bastant exacta del pes, el significat o l'entitat de Catalunya a la Unió Europea. I d'aquesta entitat crec que

se'n desprèn també amb una certa claredat què necessita Catalunya dins del sistema de govern de la Unió Europea, precisament per a preservar la seva autonomia política i la capacitat d'autogovern (que és, no es pot oblidar, un dels pilars fonamentals de la convivència política de l'Espanya actual), així com defensar i promoure la pròpia personalitat i especialment la llengua. I això en un context de governança de sobiranes compartides i encreuades, on el govern dels assumptes públics importants es presenta com un mecanisme de conjunció multinivell.

Catalunya no és un Estat, i per tant el seu paper dins la Unió no és el que correspon als Estats membres. Però la configuració de Catalunya com una comunitat dotada d'autogovern, constitucionalment garantit, que aplica i que a la vegada és afectada per les decisions i les polítiques comunitàries, exigeix, al meu entendre, que pugui jugar un determinat paper en el sistema de govern multinivell que és la Unió. Quin és aquest paper? No es tracta d'inventar res nou ara, ja que la qüestió ha estat debatuda en múltiples fòrums, alguns d'ells creats per les pròpies regions constitucionals (com la Conferència de Presidents de Regions amb Poders Legislatius i la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees)³ i altres fins i tot dins de la Unió Europea (com el Comitè de les Regions i el propi Parlament Europeu,⁴ que han emès diversos informes i dictàmens sobre la qüestió). De manera sintètica, crec que es pot dir que el paper que correspondria a Catalunya hauria de permetre-li:

i) Participar en la preparació de les iniciatives comunitàries que la puguin afectar, especialment quan versen sobre qüestions la competència interna de les quals li corresponen de manera principal o quan incideixen sobre elements bàsics de la seva identitat, a través de consultes que hauria de realitzar la Comissió o l'òrgan que preparés la iniciativa. Crec que és important ressaltar que aquesta possibilitat de consulta ha de poder-se articular de manera directa, envers les pròpies institucions comunitàries i, especialment, la Comissió, i que s'ha de sumar a les altres possibilitats que igualment s'han d'obrir a través dels canals interns, a través de la participació en la formació de la posició estatal sobre la qüestió.

ii) Alertar les institucions comunitàries sobre aquelles qüestions que es considerin d'interès bàsic per a la comunitat i que puguin quedar afectades per les seves decisions, de manera que les puguin reconsiderar, a la llum de l'alerta realitzada.

iii) Participar en els òrgans decisoris, especialment el Consell de Ministres, quan els assumptes tractats corresponguin internament a la competència de la Comunitat Autònoma, formant part en aquests casos de la delegació estatal espanyola;

iv) Que sigui tingut en compte l'interès o la posició mantinguda per Catalunya en aquells aspectes bàsics que afecten la seva identitat, com per exemple i de manera molt significativa la llengua, de manera que el propi dret comunitari prevegi la possibilitat d'establir modulacions, excepcions o règims especials en determinades àrees (com en matèria d'ajuts públics i de política de la competència), quan aquests aspectes vitals es puguin veure afectats.

v) Cooperar activament amb les regions frontereres, tant espanyoles (Aragó, Comunitat Valenciana, Illes Balears) com franceses (especialment Midi-Pyrénées i Languedoc-Roussillon), per realitzar totes aquelles actuacions en les que es presenta un interès comú i que ultrapassen l'àmbit individual de cada una d'elles, constituint així

una regió europea transfronterera potent capaç de fer-se escoltar a la Unió i defensar els seus interessos comuns.

vi) I, finalment, defensar les seves posicions davant del Tribunal de Justícia si entén que una decisió comunitària ha vulnerat la obligació del Tractat de respectar la seva identitat cultural o lingüística o si s'ha produït per part de la Unió una invasió de les seves competències.

El debat sobre la participació regional a la Unió Europea: ¿una oportunitat frustrada?

Si disposés de les facultats que s'acaben d'indicar, Catalunya, a l'igual que la resta de comunitats o de regions en situació similar, crec que podria trobar una posició còmode dins de la Unió, tindria al seu abast instruments per resistir la doble pressió centralista que ha de suportar per l'estructura actual de la Unió Europea i, a la vegada, obtindria un reconeixement, i una garantia, dels elements principals de la seva identitat.

Ara bé, ¿quines possibilitats d'assolir-les ofereix l'actual situació, o, més encara, el projecte de Tractat constitucional adoptat per la Convenció Europea els dies 13 de juny i 10 de juliol de 2003, i que, ara per ara, sembla que no patirà excessives modificacions en aquesta matèria quan finalment s'aprovi per la Conferència Intergovernamental?

El primer que cal tenir en compte per valorar aquestes possibilitats és que la qüestió regional ha estat bastant marginal en el debat sobre la reforma dels tractats constitutius de la Unió Europea que ha tingut lloc a la Convenció Europea que es va convocar al Consell de Laeken i que ha estat treballant en el projecte de Tractat constitucional entre el març de l'any 2002 i el juliol del 2003. I no pas perquè no hi hagués intents d'apropar la qüestió al centre del debat sobre la futura configuració de la Unió, tant des de dins de les pròpies institucions i òrgans comunitaris (el Parlament europeu i el Comitè de les Regions, fonamentalment) i fins i tot de la Convenció (algunes contribucions significatives en aquest sentit van ser les dels convencionals McCormick, Teufel, Farnleitner i Tusek, Gucht i Duff, i Speroni, entre d'altres), com també des de instàncies externes a l'estructura de la Unió, com la Conferència de presidents de regions legislatives, la CALRE, els Länder alemanys i també des de la mateixa Catalunya.⁵ Des de totes aquestes instàncies s'han realitzat propostes, que malgrat la seva diversitat, apunten totes elles cap a una mateixa direcció: atorgar a les regions un paper propi i autònom dins l'estructura institucional i de decisió de la futura Unió. Un paper que sintetitzava molt bé la proposta efectuada en la versió inicial de l'Informe Lamassoure,⁶ orientada a crear un Estatut especial de regió associada a la Unió, que comportaria certs drets i facultats de participació en el procés decisor comunitari (bàsicament el de ser consultades per la Comissió en tot allò que les afectés), estar representades específicament en el Comitè de les Regions, i tenir accés al Tribunal de Justícia, per poder plantejar conflictes de competència enfront d'actes de la Unió que les afectessin.

Ara bé, enfront d'aquestes posicions s'han col·locat aquelles altres –defensades especialment pels Governos, i entre ells, d'una manera molt insistent pel Govern espanyol del Partit Popular– que sostenien que una eventual participació regional en la Unió era una qüestió merament domèstica dels Estats membres, que són lliures per

establir la seva estructura i organització internes com vulguin. Aquest ha estat en realitat el nucli del debat regional en aquest procés constituent: si la qüestió regional pot tenir un tractament europeu autònom, o bé si s'ha de circumscriure a l'àmbit domèstic dels Estats. I, al meu entendre, no hi ha dubte que el debat, ara per ara, s'ha saldat amb un triomf d'aquesta segona posició. Portada a les seves conseqüències més extremes, es pot expressar en les paraules que el diputat francès al Parlament Europeu Georges Berthu va emprar en el seu vot minoritari a l'Informe Napolitano: «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».

Considerar la participació regional a la Unió Europea com a qüestió interna dels Estats no significa, però, que des del propi dret europeu no s'ofereixin possibilitats d'intervenció a les regions. De fet, aquestes possibilitats, encara que d'abast limitat, com veurem, existeixen. Però la seva efectivitat, la decisió d'activar-les i posar-les en marxa, correspon bàsicament als diversos Estats membres, que poden decidir lliurement sobre aquesta qüestió.

Això és evident si es consideren els diversos aspectes que pot comportar aquesta intervenció regional en els afers comunitaris. Així, com ja venia succeint des de Maastrich, es permet la presència de ministres regionals en els Consells de Ministres, a condició que tinguin facultats per comprometre l'Estat membre al que representen (art. 22 del projecte de Tractat Constitucional, igual que l'art. 203 de l'actual Tractat de la Comunitat Europea, amb la diferència però que el projecte de la Convenció exclou de manera explícita la possibilitat de l'split vote, el vot dividit dins de la mateixa delegació Estatal). Aquesta possibilitat de participació regional en el Consell ha estat posada en marxa, en diverses modalitats i graus d'intensitat per Alemanya, Bèlgica i Àustria, i fins i tot Escòcia ha pogut enviar algun representant executiu per formar part de la delegació del Regne Unit quan es tractaven qüestions de la seva competència. La mateixa possibilitat, en canvi, no ha estat aprofitada per Espanya, per la negativa del Govern central, malgrat la previsió que en aquest sentit hi havia a l'Acord de 1994 sobre participació de les Comunitats Autònomes en els assumptes europeus, adoptat al si de la Conferència d'Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees.

En segon lloc, les regions, i específicament els parlaments regionals, han quedat fora, almenys en principi, del procediment denominat d'alerta ràpida que preveu el Protocol sobre subsidiarietat, annex el projecte de Tractat Constitucional. Els únics actors en aquest procediment de control polític ex ante del principi de subsidiarietat són els parlaments nacionals (les dues cambres, a més!) que poden, si volen, consultar també les assemblees legislatives regionals de l'Estat respectiu. D'igual manera, les regions no poden accedir directament al Tribunal de Justícia en defensa de les seves competències davant eventuais intromissions de la Unió, sinó que ho hauran de fer, en el seu cas, a través dels parlaments i/o els governs centrals respectius.

A tot això s'afegeix un baix nivell de reconeixement de la qüestió regional al text del projecte de Tractat Constitucional, que, a més, presenta un caràcter indirecte i reforça la idea que les regions són estrictament qüestió interna dels Estats.⁷ Aquest reconeixement indirecte i mediat és la única menció general de les regions que realitza el projecte de Tractat constitucional, i difícilment s'hi pot vincular alguna conseqüència jurídica que obligui la Unió, de manera directa i autònoma, a prendre-les en

consideració i respectar-les com entitats polítiques que formen part, es vulgui o no, del procés comunitari d'actuació, estructurat, com s'ha dit ja, en un sistema multivell de govern.

Una mica més operatiu pot resultar el reconeixement de les regions en l'àmbit de l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, en la mesura que el projecte de Protocol corresponent obliga a prendre en consideració el nivell regional de govern (i també el local) per valorar les iniciatives que pretengui adoptar la Unió, especialment la Comissió, des del punt de vista de la subsidiarietat, així com els efectes que puguin tenir les lleis marc europees que es proposin en la normativa regional que hagin de desplegar els Estats membres (apartat 4 del projecte de Protocol). A banda d'aquestes previsions, que certament tenen una potencialitat considerable, que s'haurà de veure si es concreta i com opera, en la decisiva Part III del projecte de Tractat constitucional es produeix un reconeixement de les regions ultraperifèriques (Canàries, per Espanya), a la vegada que es mantenen algunes previsions inicials dels Tractats fundacionals relatives als Länder alemanys, que avui, després de la reunificació alemanya, han perdut el seu sentit però que continuen figurant en els textos, potser amb un intent de donar-les-hi una virtualitat més amplia que la original. En els dos casos, però, el reconeixement serveix per establir o permetre règims especials (en matèria d'ajuts públics o de transports, en el cas dels Länder), o, amb caràcter més general, per habilitar l'adopció de reglaments i decisions europees orientades a establir les condicions de l'aplicació de la Constitució i de les polítiques comunitàries a les peculiars circumstàncies d'aquests territoris (en el cas de les regions ultraperifèriques).

De manera especial, atès el seu alt valor simbòlic, pel que fa al reconeixement del català no s'ha donat cap pas en el nou projecte de Tractat en la direcció de convertir-lo en llengua oficial a la Unió Europea. Aquesta situació, que només podria ser modificada amb una ferma actitud del Govern espanyol davant les institucions comunitàries, pot resultar singularment dolorosa i conflictiva si es té en compte que amb els nous ingressos el maig de 2004, les llengües oficials a la Unió passaran a ser 22, i, com ja he indicat, el català ocuparia el desè lloc de totes elles per nombre de persones que l'utilitzen com a llengua pròpia. Aquest reconeixement d'oficialitat no hauria de comportar una més gran complexitat del règim lingüístic existent, tota vegada que la distinció entre llengües oficials (que, al meu entendre, haurien de ser totes aquelles que ja ho són al si dels Estats membres) i llengües de treball (que es poden reduir a un ventall entre dues i quatre), amb una clara distinció dels seus Estatuts respectius (que, en el primer cas, hauria de permetre que qualsevol ciutadà europeu es pugui dirigir a les institucions de la Unió i rebre una resposta en la seva llengua oficial, i que en el segon es correspondria amb les llengües a utilitzar en les reunions i el funcionament ordinari de la Unió), pot oferir solucions raonables a aquesta qüestió, que compatibilitzi el respecte dels drets dels ciutadans a l'ús de la seva pròpia llengua i l'eficàcia del funcionament de les institucions de la Unió.

Per tant, es pot concloure que el projecte de Tractat Constitucional conté un baix nivell de reconeixement del fet regional, i, en general, remet les possibilitats de participació a la decisió interna de cada Estat. L'única participació directa que es preveu en virtut del propi dret de la Unió queda reduïda a les consultes que es diu que ha de realitzar la Comissió respecte d'aquelles iniciatives que emprengui i que les puguin afectar, especialment les propostes legislatives (art. 1-46.3 del projecte de Tractat Constitucional i ap. 2 del projecte de Protocol sobre els principis de

subsidiarietat i de proporcionalitat). També en matèria de cooperació transfronterera, i encara que es mogui pròpiament en l'àmbit del Consell d'Europa, existeix un ampli espai a l'actuació autònoma de les regions, en ser el règim marc previst en el Tractat de Madrid de 1980 bastant obert i en haver-se celebrat ja els Tractats de concreció amb Portugal i, especialment pel que aquí ens interessa, amb França, l'any 1995. La Unió, en aquest sentit, ha actuat com element dinamitzador i impulsor d'iniciatives en aquest camp, facilitant les actuacions i, sobretot, oferint finançament per portar-les a terme, de manera que aquest és sens dubte un dels camps amb més possibilitats per a les iniciatives regionals.

A la vista de la situació que previsiblement quedarà després del nou Tractat, el Comitè de les Regions continua essent la instància comunitària a la que es confia de manera principal la representació de les regions al si de la Unió. Aquest òrgan, però, del que es manté bàsicament la seva composició híbrida i heterogènia i les seves funcions consultives, encara que una mica més reforçades, i al que ara es legitima per accedir al Tribunal de Justícia, continua presentant els mateixos problemes que ja té en la situació actual, especialment pel que fa a la seva composició (en la que es barregen, en igualtat de condicions, representants d'entitats locals, de regions administratives i de regions constitucionals amb poders legislatius), que l'inhabilita per assumir amb eficàcia la representació de les regions amb poders legislatius dins la Unió.

Un nou punt d'equilibri i el reforçament de la via de la participació interna

El punt d'equilibri al que s'ha arribat, inestable al meu parer en la mesura que queda molt lluny de les demandes expressades per la major part de les regions amb poders legislatius, suposa doncs establir un marc potencial de participació i intervenció de les regions en el marc de la Unió, però supeditar la seva activació i posada en funcionament a la decisió que prengui interiorment, i de manera quasi completament lliure, cada Estat. Això fa que l'acord intern dins de cada Estat entre les seves diverses instàncies de govern resulti essencial. I aquest acord dependrà en gran mesura de la força de la posició de les regions dins de cada Estat. Per això, aquest punt d'equilibri és en principi satisfactori pels Länder alemanys (que a través del Bundesrat gaudeixen d'una posició molt sòlida dins de la Federació, sobretot si es té en compte que tenen una intervenció decisiva fins i tot en la ratificació dels Tractats comunitaris), però no ho és per les Comunitats Autònomes espanyoles, que no disposen, ara per ara, d'una posició similar a l'interior de l'Estat.

Per aquest motiu, continua sent essencial reforçar la via interna de participació: no només perquè aquesta via interna, si funciona bé, propicia l'activació dels mecanismes d'intervenció directa de les regions a la Unió (la seva presència al Consell, la intervenció en l'aplicació del principi de subsidiarietat, o en l'accés al Tribunal de Justícia, per exemple), sinó també, i de manera molt important encara, perquè la participació en la formació de la voluntat de l'Estat respectiu continua tenint una importància decisiva a l'hora de fer presents els interessos de les regions en les decisions comunitàries. És molt difícil, en efecte, que avui per avui una regió pugui defensar les seves posicions legítimes davant la Unió si no compta amb el suport i la interiorització d'aquestes posicions per part del seu Estat respectiu.

En aquest sentit, la participació interna continua sent un problema important a Espanya, en la mesura que el sistema dissenyat a l'Acord de 1994, que l'articulava a

través de la xarxa existent de conferències sectorials, completada per un òrgan de caràcter general, la Conferència per Assumptes relacionats amb les Comunitats Europees, no ha funcionat de manera adequada. Aquest no és el lloc ni el moment per fer una diagnosi de com ha funcionat el sistema previst i els seus problemes principals,⁸ però crec que sí es pot insistir en la necessitat de modificar-lo per aconseguir que la participació de les Comunitats Autònomes en els afers europeus sigui efectiva, tant pel que fa a la seva dimensió externa o directa davant les institucions comunitàries (que s'ha d'activar des de l'interior, com s'ha vist, i que avui pràcticament es redueix a una participació en alguns comitès de la Comissió), com també a la dimensió interna, contribuint a formar la posició espanyola que s'ha de portar a Brussel·les i a intervenir en les negociacions corresponents, en el marc del procés decisor comunitari. Molt probablement, l'efectivitat del sistema de participació interna només es podrà assolir, com he defensat en altres llocs,⁹ si el sistema difús actual, en el qual es confia aquesta tasca a les conferències sectorials existents, de funcionament molt irregular i desigual, es transforma en un sistema més concentrat, on el gruix principal de la participació es canalitzi a través d'un sol òrgan, que podria tenir una formació canviant, a l'estil del Consell de Ministres europeu, segons les qüestions a tractar, però que asseguraria una continuïtat i una permanència que avui no existeix. Crec que només mitjançant un nou gran acord intern entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, amb un disseny tècnic adequat i que tingui en compte l'experiència d'aquests anys i amb la voluntat política suficient per a portar-lo a terme, serà possible que Catalunya, i la resta de Comunitats Autònomes, puguin participar activament en els afers europeus, on es juga una part important dels seus interessos.

1 Com expressa l'art. 10 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, que estableix que «Els Estats membres adoptaran totes les mesures generals o particulars apropiades per assegurar el compliment de les obligacions derivades del present Tractat o resultants dels actes de les institucions de la Comunitat. Facilitaran a aquesta darrera el compliment de la seva missió.

Els Estats membres s'abstindran de totes aquelles mesures que puguin posar en perill la realització dels fins del present Tractat.» Atesa l'extraordinària amplitud de les finalitats dels Tractats constitutius, aquesta obligació abraça pràcticament totes les zones de l'acció pública i suposa establir un vincle de solidaritat (positiva i negativa) general entre tots els Estats membres. Aquest vincle s'expressa encara amb més claredat en el projecte de Tractat constitucional que va aprovar la Convenció Europea. El seu art. 5, en l'apartat segon, diu «En virtut del principi de cooperació lleial, la Unió i els Estats membres es respectaran y assistiran mutuament en el compliment de les missions derivades de la Constitució. Els Estats membres facilitaran a la Unió el compliment de la seva missió i s'abstindran de totes aquelles mesures que puguin posar en perill la realització dels fins enunciats a la Constitució».

2 El Tractat de Maastrich, de 1992, pel qual es va crear la Unió Europea, va introduir la possibilitat de que els Estats membres enviessin al Consell de Ministres a representants de caràcter governamental (no necessàriament doncs membres dels executius centrals), amb capacitat però de comprometre el Govern central) (art. 203 TCE). Aquesta possibilitat ha estat utilitzada per Alemanya, Bèlgica i Àustria, i fins i tot el Regne Unit ha admès la participació de representants d'Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord en Consells sectorials que tractaven afers de la seva competència.

3 La Conferència de Presidents de Regions amb Poders Legislatius, en la tercera reunió (celebrada a Florència els dies 14 i 15 de novembre de 2002, i a la qual van assistir 40 presidents regionals) va adoptar una resolució per la que sol·licitava a la Convenció Europea encarregada de la reforma dels Tractats constitutius de la UE, que tingués en compte les seves posicions, que van en la mateixa línia de les anteriors conferències (Barcelona, l'any 2000, i Liège, l'any 2001) i també de 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, que, d'alguna manera, van ser el motor d'aquest moviment. Igualment, la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals de la Unió Europea (CALRE), que es va constituir a Oviedo l'any 1997, ha insistit igualment, en les seves diverses trobades de presidents, en la necessitat de que les regions, i especialment els seus parlaments, tinguin un paper a la Unió.

4 Especialment, els Informes Lamassoure (sobre delimitació de competències entre la Unió i els Estats, aprovat finalment el 24 d'abril de 2002, amb diferències molt notables en aquesta matèria respecte la seva versió inicial, de 6 de febrer de 2002, que atorgava un paper molt més directe a les regions amb poders legislatius) i Napolitano (sobre el paper dels poders regionals i locals en la Unió Europea, aprovat finalment el 14 de gener de 2003).

5 Una síntesi de les aportacions i de les propostes realitzades des de totes aquestes instàncies en el procés de debat sobre el futur de la Unió Europea es pot consultar en el meu treball «Les Regions dins la nova Unió Europea: el llarg camí cap a una presència directa de les regions dins la Unió Europea», Autonomies, núm. 29, novembre 2003, pag. 171 i ss.

6 Projecte d'informe de 6 de febrer de 2002 [2001/2024 (INI)].

7 L'art. 1.5.1 diu : «La Unió respectarà la identitat nacional dels Estats membres, inherent a les seves estructures fonamentals polítiques i constitucionals, també pel que respecta a l'autonomia local i regional. Respectarà les funcions essencials de l'Estat, en particular les que tenen per objecte garantir la seva integritat territorial, mantenir l'ordre públic i salvaguardar la seguretat interior».

8 Sobre la qüestió es pot veure: E. Roig. Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos, Tirant lo Blanch, IEA, València, 2002, i també Pérez Tremps, P. (coord.), Cabellos Espiérrez, M.A., Roig Moles, E. La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Marcial Pons, IEA, Barcelona, 1998, amb treballs de molt diversos autors.

9 «La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del Derecho comunitario europeo», a Pérez Tremps (coord.), Cabellos Espiérrez, Roig Molés, op. cit., pàgina 487 i seg.